

Stellungnahme des BVNMS zu den Empfehlungen (1–46) und Prüfeempfehlungen (1-1/8) zur Evaluation des ProstSchG durch das KFN

Stand: 01.06.2026

Inhalt

Einordnung.....	3
Richtungsanzeige.....	4
Fördermodell.....	4
Empfehlungen (1–46)	6
Bundesstatistik (E)	6
Akzeptanz und Praktikabilität des Anmeldeverfahrens (F I)	8
Akzeptanz des Anmeldeverfahrens (F I 1).....	9
Praktikabilität des Anmeldeverfahrens (F I 2)	16
Akzeptanz und Praktikabilität des Erlaubnisverfahrens (F II).....	36
Praktikabilität des Erlaubnisverfahrens (F II 2).....	39
Praktikabilität und Akzeptanz des Überwachungsverfahrens (F III)	45
Praktikabilität des Überwachungsverfahrens > Akzeptanz des Überwachungsverfahrens (F III 2)	45
Grad der Zielerreichung (G).....	49
Stärkung und Schutz der sexuellen Selbstbestimmung (G I).....	49
Schutz der Gesundheit von Prostituierten (G II).....	54

Verbesserung der Arbeitsbedingungen (G III).....	56
Nicht intendierte Nebenwirkungen - Vertiefende und differenzierende Betrachtung (H I).....	58
Prüfempfehlungen (1–18).....	60
Auswertung der Bundesstatistik (E I).....	60
Akzeptanz und Praktikabilität des Anmeldeverfahrens > Akzeptanz des Anmeldeverfahrens (F I 1).....	61
Praktikabilität des Anmeldeverfahrens (F I 2).....	63
Akzeptanz und Praktikabilität des Erlaubnisverfahrens > Akzeptanz des Erlaubnisverfahrens (F II 1).....	67
Praktikabilität des Erlaubnisverfahrens (F II2).....	69
Praktikabilität und Akzeptanz des Überwachungsverfahrens > Praktikabilität des Überwachungsverfahrens (F III1).....	71
Grad der Zielerreichung > Stärkung und Schutz der sexuellen Selbstbestimmung (G I).....	74
Schutz der Gesundheit von Prostituierten (G II).....	75
Nicht intendierte Nebenwirkungen (H).....	76
Fazit des BVNM.....	77
17.....	79
Einleitung spricht sich gegen das Nordische Modell aus.....	80
Hinweise in eigener Sache.....	81

Einordnung

Die Evaluation untersuchte Wirkung und Wirksamkeit des Prostituiertenschutzgesetzes (ProstSchG) von 2017 anhand einer retrospektiven Gesetzesfolgenabschätzung durch das Kriminologische Forschungsinstitut Niedersachsen (KFN). Geprüft wurden Zielerreichung, Akzeptanz und Praktikabilität der Anmelde-, Erlaubnis- und Überwachungsverfahren sowie unbeabsichtigte Nebenfolgen. Aufgrund schwerer methodischer Mängel, einer verzerrten Stichprobe und offensichtlicher politischer Voreingenommenheit ist die Evaluation jedoch nicht aussagekräftig. Sie liefert weder verlässliche Ergebnisse zur Wirkung des ProstSchG noch Erkenntnisse zur Lebenssituation von Menschen in der Prostitution. Besonders vulnerable Gruppen, die durch das ProstSchG eigentlich geschützt werden sollten, blieben unberücksichtigt, während Profiteuren der Prostitution breiter Raum gegeben wurde. Bereits die Evaluation des Prostitutionsgesetzes von 2002 zeigte Zielverfehlungen; auch das 2017 eingeführte ProstSchG brachte bislang keine spürbare Verbesserung.

Der Bundesverband Nordisches Modell – zur Umsetzung des Gleichstellungsmodells in Deutschland e.V. (BVNM) geht davon aus, dass die vom Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend einberufene Expertenkommission¹ ihre Arbeit auf die aus unserer Sicht mangelhafte Evaluation² des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen (KFN) sowie auf dessen Empfehlungen und Prüfeempfehlungen stützen soll. Der BVNM bewertet dieses Vorgehen als grundlegenden Fehler: Auf der Basis methodisch schwacher und wenig belastbarer Ergebnisse soll ein bereits gescheitertes Gesetz³ weiterentwickelt werden – ein Ansatz, der keine tatsächlichen Verbesserungen für die Menschen in der Prostitution erwarten lässt.

Darüber hinaus sieht der BVNM erhebliche Zweifel an der Arbeitsweise der Kommission. Öffentliche Aussagen einzelner Kommissionsmitglieder lassen erkennen, dass die notwendige Offenheit fehlt, die bestehende Prostitutionsgesetzgebung grundsätzlich zu hinterfragen und echte strukturelle Veränderungen zu ermöglichen. Zudem wird die fachliche Unabhängigkeit und Expertise einiger Mitglieder der Kommission in Frage gestellt, da ideologisch geprägte Positionen, die Prostitution als Dienstleistung begreifen, weiter verfestigt werden sollen, ohne alternative Perspektiven, insbesondere die Einordnung von Prostitution als Form von (geschlechtsspezifischer) Gewalt und als Verstoß gegen die Menschenwürde, angemessen anzuerkennen oder einzubeziehen.

¹ <https://www.bmbfsfj.bund.de/bmbfsfj/aktuelles/alle-meldungen/prostituiertenschutz-kommission-nimmt-arbeit-auf-275608>

² https://www.bundesverband-nordischesmodell.de/wp-content/uploads/go-x/u/f81a4c3a-7df7-4c4c-9a02-4d3dde3cb4b0/Kommentar-BVNM_Evaluation-ProstSchG_Langfassung_1.pdf

³ Gescheitert, weil sich nur ein Bruchteil der Menschen in der Prostitution anmeldet und Bordelle als normale Gewerbe behandelt werden.

Richtungsanzeige

Eine mögliche Nachbesserung des Prostituiertenschutzgesetzes löst die grundlegenden Probleme des deutschen Prostitutionssystems nicht, weil das Gesetz auf einem falschen Ansatz basiert: Prostitution wird als regulierbarer Markt behandelt, obwohl Prostitution in der Realität stark von Machtgefällen, ökonomischem Druck und geschlechtsspezifischer Gewalt geprägt ist. Das deutsche Fördermodell⁴ setzt voraus, dass sich legale, freiwillige Prostitution und strafbare sexuelle Ausbeutung innerhalb der Prostitution klar voneinander trennen lassen. Genau das ist in der Praxis jedoch oft unmöglich.

Bürokratische Maßnahmen wie Registrierung, Auflagen oder Kontrollen garantieren weder echte Freiwilligkeit noch decken sie Zwang zuverlässig auf. Gleichzeitig bleibt die Nachfrage der Freier, die das gesamte System finanziert, weitgehend unangetastet. Dadurch entstehen weiterhin Anreize für Menschenhandel, Zuhälterei, Geldwäsche, OK und die Rekrutierung neuer vulnerabler Frauen.

Immer neue gesetzliche Nachbesserungen führen deshalb nur zu einem komplizierteren und schwerer kontrollierbaren System, ohne die strukturellen Ursachen zu verändern. Solange Sexkauf legal bleibt und Prostitution als normaler Markt behandelt wird, kann umfassender Schutz nicht gewährleistet werden.

Deshalb braucht es einen grundlegenden Perspektivwechsel: weg vom Fördermodell, hin zu einem Ansatz aus Prävention, Ausstiegshilfen, gesellschaftlicher Aufklärung und der Reduzierung der Nachfrage nach käuflichem Sex - genau wie ihn das Gleichstellungsmodell/Nordische Modell vorsieht.

Fördermodell

Im gesamten Text beziehen wir uns auf das in Deutschland geltende **Fördermodell**. Daher folgt eine kurze Erläuterung: Deutschland hat mit seiner stark am Gewererecht orientierten Prostitutionsgesetzgebung einen Weg eingeschlagen, der den Rechtsverkehr für Sexkauf gesetzlich eröffnet hat und damit die Nachfrage nach käuflichen sexuellen Handlungen fördert. Es fördert die Anzahl der Betroffenen, die geschlechtsspezifischer Gewalt im Kontext von Prostitution, die Objektifizierung der Frau, etc.. Fördermodelle wie in Deutschland, Neuseeland oder Belgien unterscheiden sich kaum und haben schwerwiegende Nachteile. Durch ein Mehr an Regulierung, wie in den hier vorliegenden Empfehlungen vorgesehen, können die Nachteile nicht für alle gerecht ausgeglichen werden. Deutschland verfolgt seit 2002 bzw. 2017 einen Ansatz, der den Markt weitgehend als regulierbare Dienstleistungsbranche behandelt. Dadurch wächst nicht nur die Nachfrage, sondern auch die Zahl der Menschen, die den Risiken von Ausbeutung, Gewalt und Abhängigkeit ausgesetzt sind. Das Fördermodell beruht auf der Annahme, dass sich legale „freiwillige“ Prostitution und sexuelle Ausbeutung in der Praxis klar voneinander trennen lassen. Genau hier liegt jedoch ein zentrales Problem: Weder Freier noch Behörden oder die Soziale Arbeit können zuverlässig erkennen, ob eine prostituierte Person tatsächlich frei von ökonomischem Druck, Abhängigkeiten oder anderen Zwangslagen handelt. Die theoretische Unterscheidung zwischen Freiwilligkeit und Ausbeutung stößt deshalb in der Realität an ihre Grenzen.

⁴ Fördermodell: siehe nachfolgendes Kapitel und vgl. hierzu [„Einordnung des BVNMs zum Rechtsgutachten „Zur Freiwilligkeit in der Prostitution“](#) von Prof. Dr. Dr. Hauke Brettel

Das Gleichstellungsmodell/Nordisches Modell stellt einen **Mittelweg** zwischen dem Verbotmodell (Prohibition) und dem Fördermodell dar. Prostitution bleibt für die Prostituierten straffrei, gleichzeitig wird die Nachfrage nach sexueller Ausbeutung durch ein generelles Sexkaufverbot reduziert, der Schutz Betroffener gestärkt, der Ausstieg unterstützt und durch Prävention- und Aufklärungsarbeit VOR einem Einstieg in Prostitution und Sexkauf gewarnt.


<p>Verbotmodell</p> <p><u>reduziert:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Anzahl der Betroffenen • Nachfrage • Menschenhandel sexuelle Ausbeutung • geschlechtsspezifische Gewalt im Kontext Prostitution • sekundäre Traumatisierung von Fachkräften • indirekte Betroffenheit und Mit-Traumatisierung von Angehörigen • Geschlechterstereotype • Objektifizierung der Frau • Sexismus <p>extreme Verbote gemäß Gutachten möglich</p>	<p>Nordisches Modell</p>  <p>Mittelweg gemäß Gutachten eine Wertentscheidung unserer Rechtsgemeinschaft</p>	<p>Fördermodell</p> <p><u>fördert:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Anzahl der Betroffenen • Nachfrage • Menschenhandel sexuelle Ausbeutung • geschlechtsspezifische Gewalt im Kontext Prostitution • sekundäre Traumatisierung von Fachkräften • indirekte Betroffenheit und Mit-Traumatisierung von Angehörigen • Geschlechterstereotype • Objektifizierung der Frau • Sexismus <p>extreme Förderung gemäß Gutachten nicht geboten</p>
Bestrafung des Angebots	keine Bestrafung des Angebots keine Ausstellung amtlicher Ausweise	Förderung des Angebots, Ausstellung amtlicher „Hurenausweise“
	Selbstbestimmung für alle durch gesellschaftliche Aufklärung	Selbstbestimmung nur bei korrekter Aufklärung
Verbot von Bordellen etc.	Verbot von Bordellen etc.	Förderung von Bordellen, Erteilung von Prostitutionsstätten- Genehmigungen
Bestrafung der Nachfrage	Bestrafung der Nachfrage	Förderung der Nachfrage

Abb.: Verschiedenen Prostitutionsregime (BVNM)

Empfehlungen (1–46)

In Teil 6 Abschnitte E bis H erläutert das Gutachten 46 Empfehlungen und 18 Prüfeempfehlungen (Seiten 582 – 615). In Tabelle 68 sind sie in einer Übersicht zusammengestellt (Seiten 616 – 618). Hierzu folgt nun die Stellungnahme des BVNM. In der Spalte „**Empfehlungen des KFNS**“ stehen nur Zitate aus der [Evaluation des ProstSchG](#).

Bundesstatistik (E)

Die Empfehlungen basieren auf der problematischen Annahme, dass Registrierungsdaten das Prostitutionsgeschehen angemessen abbilden. Tatsächlich erfasst die formale Registrierung nur einen kleinen Teil des Marktes⁵, während ein großer Bereich im Dunkelfeld bleibt⁶. Dadurch entsteht ein verzerrtes Bild eines regulierten und sicheren Marktes, während Risiken wie Zwang, Gewalt, Ausbeutung und Menschenhandel weitgehend unsichtbar bleiben. Abmeldezahlen liefern daher nur begrenzte Informationen über den registrierten Bereich und erlauben keine verlässlichen Aussagen über die Gesamtentwicklung. Zudem verdeckt der Fokus auf Verwaltungsdaten strukturelle Gewaltverhältnisse. Zwar können solche Zahlen als eingeschränkte Indikatoren dienen, sie müssen jedoch immer mit qualitativer Forschung und Dunkelfeldanalysen ergänzt werden. Insgesamt sind An- und Abmeldedaten sowie die Erhebung der Ablehnungen der Erteilung der Anmeldebescheinigungen für eine evidenzbasierte Prostitutionspolitik unzureichend.

	Empfehlungen des KFNS	Stellungnahme BVNM
1	<p>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.</p> <p>Seite 584 Zum anderen ließe sich die Aussagekraft der Bundesstatistik grundsätzlich steigern, wenn künftig noch weitere wichtige Daten über das Anmelde- und Erlaubnisverfahren</p>	<p>Die Empfehlung befasst sich mit dem Anmeldeverfahren. Siehe dazu zunächst unsere Vorbemerkungen zu „Akzeptanz und Praktikabilität des Anmeldeverfahrens (F I)“ auf Seite 6.</p> <p>Ablehnungsgründe sind in §5 Absatz 2 ProstSchG aufgelistet z.B. fehlende gesundheitliche Beratung oder Ausweismöglichkeit; Minderjährigkeit; Fremdbestimmtheit bei unter 21-Jährigen; Anhaltspunkte für Zwang oder Ausbeutung.</p> <p>Besonders wenn es um letztere Ablehnungsgründe geht, ist es essenziell, dass die Anhaltspunkte überhaupt erkannt und korrekt zugeordnet werden. Ist dies nicht der Fall, werden lediglich formale Kategorien verfeinert. Statt Erkenntnisgewinn entsteht so allenfalls eine Scheingenauigkeit und</p>

⁵ [Ende 2024 rund 32 300 Prostituierte bei Behörden angemeldet - Statistisches Bundesamt](#)

⁶ <https://erobella.com/lust/wie-viele-sexarbeiterinnen-gibt-es-in-deutschland/>, Zugriff 16.03.2026 um 11 Uhr

	<p>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).</p>	<p>Statistikpflege: Gründe werden detaillierter dokumentiert, obwohl die zentralen Ursachen insbesondere Zwang, Ausbeutung und Abhängigkeit im behördlichen Verfahren unsichtbar bleiben.</p>
<p>2</p>	<p>Empfohlen wird, künftig Zahlen zu aktiven Abmeldungen von Prostituierten und Prostitutionsgewerben sowie Zahlen zu passiven Abmeldungen von Prostituierten und Prostitutionsgewerben zu erheben.</p> <p>Seite 584 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).</p>	<p>Diese Empfehlung beruht auf einer problematischen Grundannahme: Die formale Registrierung bildet nur einen kleinen Teil des Prostitutionsgeschehens ab. Ein erheblicher Anteil der Prostitution findet im statistisch nicht erfassten Dunkelfeld statt. Registrierungsdaten spiegeln daher nicht die Realität des Gesamtmarktes wider, sondern lediglich den begrenzten Ausschnitt jener Personen, die sich aus rechtlichem Zwang, ökonomischem Druck oder strategischen Gründen anmelden. Dadurch entsteht die Gefahr eines verzerrten Bildes eines überschaubaren, regulierten und vermeintlich sicheren Marktes, während zentrale Risiken wie Zwang, Gewalt, Ausbeutung und Menschenhandel weitgehend unsichtbar bleiben.</p> <p>Vor diesem Hintergrund ist der Erkenntniswert von Abmeldezahlen begrenzt. Sie liefern ausschließlich Informationen über den formalen Hellfeld-Bereich und erlauben keine belastbaren Aussagen über Umfang, Dynamiken oder Problemlagen der Prostitution insgesamt. Zudem kann die systematische Erhebung und Präsentation solcher Zahlen politisch und gesellschaftlich eine trügerische Normalität suggerieren und den Eindruck funktionierender Regulierung erzeugen, ohne tatsächliche Schutzwirkungen nachzuweisen.</p> <p>Besonders kritisch ist, dass eine Fixierung auf Verwaltungs- und Registrierungsdaten den Blick von strukturellen Gewaltverhältnissen ablenken kann. Weder das Ausmaß von Zwang und Gewalt noch die Rolle der Nachfrage oder die Effektivität von Schutz- und Interventionsmechanismen lassen sich aus An- oder Abmeldestatistiken ableiten.</p> <p>Zwar könnten Abmeldezahlen für Behörden und Forschung als begrenzte Indikatoren für Veränderungen im registrierten Bereich dienen. Sie dürften jedoch keinesfalls isoliert interpretiert werden und bedürften stets einer Einbettung in qualitative Analysen sowie in systematische Dunkelfeldforschung.</p>

		Zusammenfassend ist der Wunsch nach Erfassung von Abmeldedaten aus administrativer Perspektive nachvollziehbar, in der Sache jedoch unzureichend und potenziell irreführend. Eine evidenzbasierte Prostitutionspolitik sollte den Schwerpunkt nicht auf formale Registrierungsbewegungen legen, sondern auf die Analyse von Gewalt, Zwang, Ausbeutung und strukturellen Machtverhältnissen sowie auf Maßnahmen, die diese Problemlagen tatsächlich adressieren.
3	Empfohlen wird, alle jährlich mit der Bundesstatistik erfassten Daten zu veröffentlichen Seite 584 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).	Siehe dazu Empfehlung 1 und 2

Akzeptanz und Praktikabilität des Anmeldeverfahrens (F I)

Bevor wir im Einzelnen zu den Empfehlungen unsere Einschätzung geben, sei vorweggestellt: Ein behördliches Anmeldeverfahren zur Ausübung der Prostitution ist ein Kernelement des in Deutschland derzeit herrschenden Fördermodells von Prostitution und Sexkauf, gern auch „Regulierungsmodell“ genannt. Ein staatlich organisiertes Anmeldeverfahren für Menschen in der Prostitution ist in den Ländern des Nordischen Modells undenkbar. Es konterkariert die Bekämpfung der Nachfrage, die der Motor für Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung und für sonstige geschlechtsspezifische Gewalt im Kontext von Prostitution ist. Daher kommentieren wir das geplante Anmeldeverfahren lediglich unter dem Vorbehalt unserer grundsätzlichen Kritik am Regulierungsmodell. Wir zeigen die systemischen Schwachstellen auf und warnen vor einem ausufernden Regelungsapparat, der lediglich dazu dient, ein gescheitertes Regulierungsmodell notdürftig zu stabilisieren. Letztlich wird hier mit erheblichem Verwaltungsaufwand eine Infrastruktur aufrechterhalten, die Männern den Kauf von sexuellen Handlungen durch Frauen ermöglicht und ihnen behördlich eine Unbedenklichkeit suggeriert, die in krassem Widerspruch zur Realität von Ausbeutung und Gewalt steht: ein deutsches Exzellenzstreben in der Verwaltung von Unrecht, das im internationalen Vergleich zunehmend isoliert bleibt.

Akzeptanz des Anmeldeverfahrens (F I 1)

	Empfehlungen des KFNS	Stellungnahme BVNM
4	<p>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.</p> <p>Seite 585 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).</p>	<p>Die Förderung von Maßnahmen, die Prostitution als „verfassungsrechtlich anerkannten und gesellschaftlich anzuerkennenden Beruf“ darstellen sollen, verkennt die Realität der Prostitution und blendet ihre strukturellen Gewaltverhältnisse aus.</p> <p>Anstatt die Lebensrealitäten von einem Großteil der Prostituierten, geprägt von Abhängigkeit, Gewalt, Ausbeutung und fehlenden Alternativen, in den Mittelpunkt zu stellen, würde Prostitution durch solche Maßnahmen weiter normalisiert und legitimiert. Dies stärkt nicht die Betroffenen, sondern vor allem die Profiteure des Systems. Zudem wird der Eindruck erweckt, gesellschaftliche Anerkennung könne strukturelle Risiken und Menschenrechtsverletzungen ausgleichen oder relativieren.</p> <p>Eine staatlich geförderte Aufklärung darf nicht darauf abzielen, Prostitution zu legitimieren, sondern muss sich an den Schutz- und Ausstiegsbedürfnissen der Betroffenen orientieren. Die Empfehlung trägt daher nicht zur Verbesserung der Situation von Prostituierten bei, sondern verfestigt bestehende Missstände und steht einer grundlegenden Neubewertung der Prostitutionspolitik entgegen.</p> <p>Zudem stellt die Empfehlung ausschließlich auf die gesellschaftliche Anerkennung von Prostitution als verfassungsrechtlich zulässige Erwerbstätigkeit ab. Eine kritische Einordnung bleibt jedoch unvollständig, wenn die Nachfrageseite, also die Freier/Sexkäufer, nicht mitgedacht wird.</p> <p>Nachfrage als strukturprägender Faktor Prostitution existiert nicht ohne Nachfrage. Sexkäufer sind keine „Randfigur“, sondern ökonomisch zentrale Akteure. Ihre Zahlungsbereitschaft bestimmt Preise und Marktbedingungen, beeinflusst Arbeitsdruck und Praktiken und fördert Risikoverhalten (z. B. Nachfrage nach bestimmten Praktiken ohne Schutz). In einem Markt mit starkem Konkurrenzdruck kann die Machtasymmetrie auf Seiten der Käufer liegen, insbesondere bei sozial oder ökonomisch vulnerablen Prostituierten.</p> <p>Macht- und Ungleichheitsdimension als Gleichstellungshindernis Empirisch zeigt sich eine soziale Asymmetrie von überwiegend männlichen Sexkäufern auf der einen und einem überdurchschnittlich hohen Anteil an weiblichen Prostituierten auf der anderen Seite, oft bestimmt durch soziale oder ökonomische Ungleichheit.</p>

		<p>Verantwortung der Freier/Sexkäufer</p> <p>In der öffentlichen Debatte liegt die Regulierungslast meist bei Prostituierten (Anmeldepflicht, gesundheitliche Beratungspflicht nach dem Prostituiertenschutzgesetz) und Gewerberecht Bordellbetreibenden). Freier/Sexkäufer unterliegen dagegen nur begrenzten spezifischen Pflichten (z. B. Strafbarkeit bei Ausnutzung von Zwang oder Menschenhandel, Kondomnutzung).</p> <p>Fazit</p> <p>Eine Empfehlung, die ausschließlich die gesellschaftliche Anerkennung von Prostitution als Beruf fördert, ohne die Rolle der Sexkäufer normativ und regulatorisch einzubeziehen, bleibt gleichstellungspolitisch verkürzt und eine Bewertung des Prostitutionsmarktes analytisch unvollständig.</p> <p>Die Nachfrageseite ist nicht bloßer Randfaktor, sondern konstitutiver Bestandteil des Marktes. Eine sachgerechte Bewertung muss daher auch deren Verantwortung, Einfluss und möglichen Regulierungsbedarf ausdrücklich berücksichtigen.</p>
5	<p>Empfohlen wird die Prüfung von Maßnahmen, mit denen der vielfältigen Diskriminierung bzw. Benachteiligung von Prostituierten im Alltag aktiv entgegengewirkt wird.</p> <p>Seite 585</p> <p>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).</p>	<p>Prostituierte erleben im Alltag vielfältige Formen der Diskriminierung. Im Bankwesen kommt es vor, dass Konten gekündigt oder nur unter erschwerten Bedingungen geführt werden dürfen. Zudem berichten Betroffene von stigmatisierender Behandlung im Gesundheitswesen sowie von pauschalisierenden Verdachtsmomenten im Behördenkontakt.</p> <p>Die Diskriminierung und Benachteiligung von Prostituierten ist kein zufälliges gesellschaftliches Fehlverhalten, dem man mit Sensibilisierungsmaßnahmen begegnen könnte, sondern eine direkte Folge eines Systems, das Frauenkörper käuflich macht und männliche Gewalt strukturell legitimiert.</p> <p>Wer Prostitution als Gewaltverhältnis begreift, muss anerkennen, dass Ausgrenzung, Stigmatisierung und soziale Abwertung integrale Bestandteile dieses Systems sind und nicht ein Problem, das sich isoliert bekämpfen lässt. Maßnahmen gegen Diskriminierung im Alltag greifen ins Leere, solange der Staat gleichzeitig den Sexkauf erlaubt und damit die Grundlage dieser Gewalt und Entwertung aufrechterhält.</p> <p>Die Empfehlung verschiebt das Problem erneut auf die gesamtgesellschaftliche Ebene, statt die strukturelle Ursache zu benennen und anzugehen. Sie suggeriert, Prostitution könne menschenwürdig gestaltet werden, wenn nur das Umfeld inklusiver wäre. Das ist nicht nur realitätsfern, sondern verschleiern die Verantwortung des Gesetzgebers für ein System, das Gewalt produziert. Es braucht</p>

		<p>einen politischen Bruch mit der Normalisierung und der Entstigmatisierung des Sexkaufs. In Ländern mit Nordischem Modell werden Freier/Sexkäufer gesamtgesellschaftlich geächtet.</p>
6	<p>Empfohlen wird ein weitgehender Ausschluss der Übermittlung von Anmelde Daten an andere Stellen.</p> <p>Seite 586 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,</p>	<p>Als „ProstSchG-Behörden“ gelten die nach Landesrecht zuständigen Behörden, die Aufgaben nach dem Prostituiertenschutzgesetz wahrnehmen. Das Gesetz selbst benennt keine einheitliche Bundesbehörde, sondern überlässt die Zuständigkeit den Ländern (§ 33 ProstSchG).</p> <p>1. Zuständige Anmeldebehörden Dies sind die Behörden, bei denen Prostituierte ihre Tätigkeit anmelden müssen. Je nach Bundesland sind das typischerweise:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ordnungsämter - Kreisverwaltungen - Landratsämter - kommunale Fachbereiche für Gewerbe oder öffentliche Sicherheit <p>2. Erlaubnis- und Aufsichtsbehörden für Prostitutionsgewerbe Sie sind zuständig für:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Erteilung der Betriebserlaubnis - Zuverlässigkeitsprüfung von BetreiberInnen von Prostitutionsstätten - Überwachung der Einhaltung gesetzlicher Pflichten <p>Auch hier handelt es sich regelmäßig um Ordnungs- oder Gewerbebehörden der Kommunen bzw. Kreise.</p> <p>3. Behörden für die gesundheitliche Beratung Die verpflichtende gesundheitliche Beratung (§§ 10 ff. ProstSchG) wird in der Praxis meist von Gesundheitsämtern oder öffentlichen Gesundheitsdiensten durchgeführt.</p> <p>Abgrenzung Nicht zu den ProstSchG-Behörden zählen etwa:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Finanzämter - Polizei (außer bei Vollzugshilfe oder allgemeinen Gefahrenabwehraufgaben) und - Ausländerbehörden.

<p>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 Sexuellen handeln könnte (und damit um Daten mit besonders hoher Schutzbedürftigkeit i. S. d. Art. 9 Abs. 1 DSGVO), nicht gerecht.</p> <p>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 Anmelde Daten an Behörden, die nicht ProstSchG-Behörden sind (Empfehlung 6).</p>	<p>Diese können jedoch unter bestimmten gesetzlichen Voraussetzungen Daten erhalten und erhalten diese auch.</p> <p>Wird Prostitution als rechtlich zulässige Erwerbstätigkeit und „normale Dienstleistung“ anerkannt, folgt daraus zunächst Regelbindung wie in anderen Gewerben. Andere selbständige Dienstleister, etwa im Gastronomie-, Pflege- oder Sicherheitsgewerbe, unterliegen ebenfalls Anmeldepflichten, steuerlicher Datenübermittlung an Finanzbehörden, behördlicher Kontrolle mit teils sensibler Datenverarbeitung.</p> <p>Die Übermittlung von Anmelde Daten an das Finanzamt ist im Gewerberecht systematisch üblich. Eine vollständige Abschottung steuerlich relevanter Daten wäre gewerberechtlich atypisch und würde gerade eine Sonderbehandlung der Prostitution begründen. Die steuerliche Übermittlung dient legitimen Gemeinwohlzielen (Steuergerechtigkeit, Bekämpfung illegaler Strukturen).</p> <p>Wer Prostitution als regulären Beruf anerkennt, kann daher nicht zugleich fordern, sie von den für alle geltenden Informations- und Mitwirkungspflichten weitgehend auszunehmen. Andernfalls entstünde ein inkohärentes Regime.</p> <p>Akzeptanzsteigerung durch Abgrenzung? Die Empfehlung argumentiert mit Akzeptanzsteigerung. Das ist nachvollziehbar, aber juristisch kann Misstrauen gegenüber Behörden nicht per se zur Reduktion gesetzlicher Kontrollmechanismen führen.</p> <p>Normativer Widerspruch der Empfehlung Die Argumentation wirkt inkonsequent, denn einerseits wird Prostitution als gesellschaftlich anzuerkennender Beruf verstanden. Andererseits soll sie in zentralen Kontroll- und Informationsmechanismen anders behandelt werden als andere Gewerbe. Das kann unbeabsichtigt genau jene Sonderstellung verfestigen, die man eigentlich überwinden will.</p> <p>Fazit Wer Prostitution als reguläres Gewerbe anerkennt, muss grundsätzlich auch die regulären rechtsstaatlichen Kontroll- und Mitwirkungspflichten akzeptieren. Ein Gefühl, „Angst davor [zu] haben, dass das Amt die Daten nicht gut schützt“, darf nicht ausschlaggebend für Sonderregelungen sein.</p>
--	---

7	<p>Empfohlen wird, eine (klarstellende) Regelung zu schaffen, die Prostituierten die Möglichkeit bietet, sich aktiv von der Prostitutionstätigkeit abmelden zu können.</p> <p>Seite 587 Schließlich sollte (klarstellend) geregelt werden, dass jederzeit die Möglichkeit besteht, sich aktiv von der Prostitution abzumelden (Empfehlung 7).</p>	<p>Der BVNM setzt sich weder für eine Registrierung noch für eine Abmeldung ein, hält die Empfehlung unter Vorgabe des derzeit geltenden Rechtsrahmen für nachvollziehbar.</p>
8	<p>Empfohlen wird eine bundesweit kostenfreie Möglichkeit der Anmeldung zur Prostitutionstätigkeit.</p> <p>Seite 857 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 <i>sein konnten</i>, 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</p>	<p>Die Empfehlung, eine bundesweit kostenfreie Anmeldung zur Prostitutionstätigkeit einzuführen, wird häufig mit dem Ziel begründet, Zugangshürden zu senken, die Registrierung zu erhöhen und damit den Schutz von in der Prostitution tätigen Personen zu verbessern. Bei vielen Kommunen und Städten ist die Anmeldung bereits kostenlos, bei anderen fallen neben den Kosten für die Passfotos Gebühren in Höhe von beispielsweise 47 €⁷ an.</p> <p>Diese Argumentation wirft jedoch grundlegende ordnungs- und rechtspolitische Fragen auf. Nach geltender Rechtsauffassung wird Prostitution in Deutschland als eine legale sexuelle Dienstleistung behandelt. Damit ist sie grundsätzlich anderen Formen selbstständiger oder gewerblicher Tätigkeit gleichgestellt. Vor diesem Hintergrund bedarf es einer besonderen Begründung, warum für genau diese Dienstleistung Sonderregelungen gelten sollen, die von allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen abweichen. In anderen regulierten Dienstleistungs- oder Gewerbebereichen, auch solchen mit erhöhtem Schutz- oder Kontrollbedarf, sind Anmelde-, Genehmigungs- oder Verwaltungskosten üblich und werden nicht grundsätzlich als unzumutbare Zugangshürden gewertet.</p> <p>Die Forderung nach Kostenfreiheit offenbart damit einen strukturellen Widerspruch in der gegenwärtigen Regulierung: Einerseits wird Prostitution rechtlich normalisiert und als reguläre Dienstleistung behandelt, andererseits wird implizit anerkannt, dass die Tätigkeit so vulnerabel, konfliktbehaftet oder außergewöhnlich ist, dass selbst geringe Verwaltungsgebühren als abschreckend gelten. Diese Ambi-</p>

⁷ Beispiel: <https://starweb.hessen.de/cache/DRS/20/9/03819.pdf>

	<p>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 Anmeldeöglichkeit 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).</p>	<p>valenz untergräbt die Kohärenz der Regulierung und verstärkt die Unklarheit darüber, ob Prostitution als gewöhnliche Erwerbsarbeit oder als besonders problematisches Sonderfeld verstanden wird.</p> <p>Zudem ist fraglich, ob die Kostenfreiheit der Anmeldung tatsächlich zu den behaupteten Schutzwirkungen führt. Die Entscheidung, sich nicht anzumelden, ist vielfach nicht primär kostengetrieben, sondern hängt mit Angst vor Stigmatisierung, Kontrollverlust, aufenthaltsrechtlichen Risiken, Abhängigkeiten von Dritten oder der bewussten Umgehung staatlicher Kontrolle zusammen. Eine Gebührenbefreiung adressiert diese strukturellen Gründe nicht und droht daher, symbolpolitisch zu bleiben.</p> <p>Insgesamt ist die Empfehlung einer kostenfreien Anmeldung ordnungspolitisch nur schwer konsistent zu begründen. Sie verschiebt den Fokus auf administrative Erleichterungen, ohne die grundlegenden Schutzdefizite der Regulierung zu beheben, und verstärkt die widersprüchliche Gleichzeitigkeit von Normalisierung und Sonderbehandlung der Prostitution im geltenden Recht.</p> <p>Dass ein „Anmeldetourismus“ entsteht, der durch eigenmächtiges Handeln mancher Anmeldebehörden mit gebührenfreier Anmeldeöglichkeit und der dann überproportional in Anspruch genommen wird, ist kein Problem des Gesetzgebers.</p>
9	<p>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.</p> <p>Seite 587</p> <p>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</p>	<p>Es zeigt sich ein zentraler Widerspruch des Prostituiertenschutzgesetzes. Deshalb wirkt diese Empfehlung zugleich überfällig und entlarvend. Denn der BVNM fragt sich, warum es seit 2017 keinen flächendeckenden Dolmetscherdienst gibt.</p> <p>Der Hauptgrund ist kein Versehen, sondern eine Mischung aus politischer Prioritätensetzung, Föderalismus und Kostenabwälzung. Das ProstSchG verpflichtet Kommunen zur Durchführung der von Beratungsgesprächen, stellt ihnen aber keine verbindlichen Standards, keine ausreichenden Mittel und keine zentrale Infrastruktur für Sprachmittlung zur Verfügung. Viele Behörden haben deshalb improvisiert (gebrochene Englischkenntnisse, Angehörige oder „Freunde“ haben „irgendwer übersetzt“, Materialien in der Landessprache wurden ausgehändigt) oder das Problem wurde bis jetzt schlicht ignoriert. Dass über 80 % der registrierten Prostituierten aus Rumänien, Bulgarien oder anderen Ländern stammen und kaum Deutsch sprechen, war von Anfang an bekannt und wurde nicht ernsthaft berücksichtigt.</p>

<p>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.</p>	<p>Kritische Einordnung der Empfehlung Die Empfehlung, DolmetscherInnen verpflichtend hinzuzuziehen oder Übersetzungsprogramme einzusetzen, ist inhaltlich selbstverständlich, politisch aber hoch problematisch, weil sie offenlegt, dass fast neun Jahre lang Beratungen stattgefunden haben, ohne sicherzustellen, dass die Betroffenen sie überhaupt verstehen. Eine „Beratung“, die sprachlich nicht verstanden wird, ist keine Beratung, sondern eine reine Formsache zur Erfüllung der Anmeldepflicht.</p> <p>Besonders kritisch ist die Formulierung „im Bedarfsfall“ Der Bedarf ist bei nicht deutschsprachigen Personen strukturell gegeben, nicht optional. Diese Wortwahl lässt zu viel Ermessensspielraum bei Behörden und ermöglicht weiterhin Minimal- oder Scheinlösungen. Nach dem Freiwilligkeitgutachten ist ein „erweitertes Informationsgespräch“ zu führen. Man könnte die Anforderungen danach eher als „Untersuchung“ einordnen. Insofern ist absehbar, dass der „Bedarfsfall“ zur Regel wird. Die Städte und Kommunen müssten sich, wenn es nach Empfehlung 9 geht, auf die Organisation von Diensten kostenfreier Dolmetscher einstellen.</p> <p>Der Verweis auf „taugliche Dolmetschungsprogramme“ ist ebenfalls heikel Automatische Übersetzung kann unterstützen, ersetzt aber keine qualifizierte Sprachmittlung, vor allem nicht bei sensiblen Themen wie Gesundheit, Gewalt, Traumata, Aufenthaltsstatus oder Rechten. Wer hier auf Apps ausweicht, akzeptiert faktisch eine Absenkung des Schutzniveaus für eine ohnehin vulnerable Gruppe.</p> <p>Politisch entlarvend ist der Zeitpunkt der Empfehlung Dass diese Regelung erst jetzt ernsthaft diskutiert wird, zeigt, dass der Fokus des ProstSchG nie primär auf Schutz und Aufklärung lag, sondern auf Registrierung, Kontrolle und Verwaltungsabläufen. Verständliche Beratung war nachrangig.</p> <p>Fazit Die Empfehlung ist richtig, aber sie kommt viel zu spät und bleibt zu vage. Sie bestätigt indirekt, dass das ProstSchG jahrelang umgesetzt wurde, ohne seine eigene Schutzlogik zu erfüllen. Ein Gesetz, das Beratung vorschreibt, ohne sicherzustellen, dass sie sprachlich zugänglich ist, bietet keinen Schutz.</p>
---	--

Praktikabilität des Anmeldeverfahrens (F I 2)

Die Masse an Empfehlungen machen vor allem eines deutlich: Das deutsche Fördermodell ist nicht in der Lage, die mit Prostitution verbundenen Risiken und Schutzdefizite wirksam zu lösen. Stattdessen erzeugt es einen stetigen Bedarf an neuen Regelungen, Kontrollen und Verwaltungsmaßnahmen. Jede Nachbesserung zieht weitere Nachbesserungen nach sich, weil die grundlegenden Probleme nicht an ihrer Ursache angegangen werden. Das zentrale Versprechen des Fördermodells – Prostitution als legalen Markt zu organisieren und gleichzeitig umfassenden Schutz zu gewährleisten – hat sich als nicht einlösbar erwiesen. Je stärker der Staat den Prostitutionsmarkt reguliert, desto komplexer und schwerer vollziehbar wird das System. Aus Sicht des Bundesverbandes Nordisches Modell führen weitere Nachbesserungen daher nicht zu grundlegend mehr Schutz. Sie binden erhebliche Ressourcen. Die vorliegenden Empfehlungen sind damit nicht Ausdruck eines erfolgreichen Schutzkonzepts, dessen Schwächen nachgebessert werden können, sondern ein Hinweis auf dessen grundlegende nicht zu regulierenden Schwächen.

	Empfehlungen des KFNS	Stellungnahme BVNM
10	<p>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.</p> <p>Seite 589: 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</p>	<p>Diese Aus- und Fortbildung von Behördenmitarbeitern kann nach dem Freiwilligkeitsgutachten nicht mehr nur eine Empfehlung sein, sondern sie ist ein zwingendes Gebot. Denn die Einwilligung zu Sex gegen Geld im Fördermodell erfordert eine individuelle, treffsichere Aufklärung, vergleichbar mit ärztlichen Heileingriffen. Diese kann nur von speziell und wiederholt geschulten Fachleuten erfolgen. Wenn diese nicht sichergestellt ist, liegt eine Verletzung der sexuellen Selbstbestimmung vor, wenn es zum Sexkauf kommt.</p> <p>Gewalt- und Machtverhältnisse als Ausgangspunkt Schulungen müssen Prostitution klar als strukturelles Gewalt- und Ausbeutungsverhältnis vermitteln. Behörden dürfen nicht so tun, als stünden sich freiwillige Vertragspartner gegenüber. Themen wie patriarchale Machtstrukturen, ökonomischer Zwang, Migration, Traumatisierung und Abhängigkeiten müssen verpflichtender Bestandteil sein.</p> <p>Menschenhandel und Zwang als Regelfall mitdenken MitarbeiterInnen können zwar Schulungen besuchen, jedoch zeigt die Erfahrung, dass es die Ausnahme bleiben wird, dass sie Zwang, Kontrolle und Abhängigkeiten erkennen. Selbst das BKA erklärt ausdrücklich, dass dies nahezu unmöglich ist, wenn sie nicht offen benannt werden. Schulungsinhalte können sein: nonverbale Signale; Angst- und Anpassungsverhalten; Wissen über Täterstrategien (Begleitpersonen, Sprachkontrolle, vorformulierte Antworten); Verständnis dafür, dass Betroffene Gewalt häufig nicht als solche benennen können oder dürfen. Die Annahme muss daher lauten: Nicht „Ist sie betroffen?“, sondern „Was hindert sie daran, es sagen zu können?“.</p>

	<p>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)</p>	<p>Trauma-sensible Gesprächsführung Anmeldegespräche dürfen keine bürokratischen Abhakverfahren sein. Notwendig sind: trauma-informierte, nicht-konfrontative Gesprächstechniken; Zeit, geschützte Räume und die Möglichkeit zu Einzelgesprächen ohne Begleitpersonen; Verzicht auf jede Form von Druck oder Sanktionierung im Gespräch. Das Ziel ist Sicherheit, nicht Kontrolle.</p> <p>Klare Trennung von Verwaltung und Strafverfolgung Wenn Prostitution als Gewalt anerkannt wird, dürfen Behörden nicht gleichzeitig als Kontroll- und Sanktionsinstanz auftreten, da dies Betroffene zum Schweigen bringt. Schulungen müssen vermitteln, dass Vertrauen Vorrang vor ordnungsrechtlicher Logik hat.</p> <p>Verpflichtende Kooperation mit Fachberatungsstellen BehördenmitarbeiterInnen müssen wissen: wann und wie sie an spezialisierte Beratungs- und Ausstiegshilfen vermitteln; dass Fachberatungsstellen die eigentliche Expertise haben, nicht die Verwaltung; dass jede Anmeldung auch als potenzieller Hilfekontakt verstanden werden muss</p> <p>Schulungen sollten gemeinsam mit Aussteigerinnen, Frauenberatungsstellen und Anti-Menschenhandels-Organisationen entwickelt werden, nicht mit Profiteuren der Prostitution (Obacht: auch keine weiblichen Betreiberinnen, die zuvor als „Sexarbeiterin“ tätig war“).</p> <p>Abkehr von der Neutralität Eine angebliche staatliche Neutralität gegenüber Prostitution ist in diesem Kontext falsch. Wenn Sexkauf Gewalt ist, dann muss die Haltung klar sein: Behörden sind Schutzinstanzen für Betroffene, nicht Servicezentren für ein Gewaltgewerbe. Das gleiche gilt für die Fachberatungsstellen.</p> <p>Zudem siehe Empfehlung Nummer 9</p>
11	<p>Empfohlen wird die Schaffung nachhaltiger Strukturen für eine bessere Vernetzung der Sachbearbeitenden von ProstSchG-Behörden (Schaffung der Strukturen auf Landesebene).</p>	<p>Warum die Empfehlung an sich gut ist Eine landesweite Vernetzung von Sachbearbeitenden kann Wissen bündeln, Zuständigkeiten klären, Erfahrungswerte weitergeben und einheitlichere Verfahren schaffen. Gerade beim ProstSchG, das stark föderal und uneinheitlich umgesetzt wird, könnten solche Strukturen Willkür, Kompetenzgefälle und lokale Fehlentwicklungen reduzieren.</p>

<p>Seite 589: 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).</p>	<p>Warum sie ohne Paradigmenwechsel problematisch bleibt Wenn Fachberatungsstellen für Prostituierte und Behörden weiterhin vom Narrativ der „Sexarbeit“ als normaler Erwerbstätigkeit ausgehen, wird Vernetzung vor allem eines leisten: die effizientere Verwaltung eines gewaltförmigen Systems. Dann tauschen sich Behörden darüber aus, wie Registrierung reibungsloser läuft, wie Kontrollen optimiert werden oder wie „Compliance“ erhöht wird – nicht darüber, wie Gewalt, Zwang und Ausstieg tatsächlich adressiert werden können.</p> <p>Der entscheidende blinde Fleck Solange Sexkauf nicht als Ausdruck struktureller männlicher Gewalt und Machtasymmetrien verstanden wird, fehlt der Vernetzung ein ethischer Kompass. Gewalt erscheint dann als Ausnahme statt als Struktur, Probleme als individuelles Versagen statt als Folge eines Marktes, der auf weiblicher Verfügbarkeit basiert.</p> <p>Gefahr der institutionellen Selbstbestätigung Vernetzte Behörden reproduzieren ihre eigenen Annahmen. Ohne kritische Rahmung verstetigen sich dominante Deutungen, marginalisierte Perspektiven (Aussteigerinnen, Betroffene von Gewalt, Migrantinnen ohne sicheren Status) bleiben außen vor oder nun nur besser koordiniert.</p> <p>Was es bräuchte, damit die Empfehlung wirklich gut wird Die Vernetzung müsste verbindlich gekoppelt werden an – eine gewaltanalytische Perspektive auf Prostitution, – die Anerkennung von Sexkauf als Form geschlechtsbasierter Gewalt, – die systematische Einbindung von ausstiegsorientierten Fachberatungen und – regelmäßige Fortbildungen zu Trauma, Zwang, Menschenhandel und Machtverhältnissen.</p> <p>Fazit Ohne Abkehr vom Sexarbeits-Narrativ ist die Empfehlung ein technokratisches Upgrade. Erst wenn Fachberatungsstellen und Behörden Sexkauf als Teil männlicher Gewalt begreifen, kann Vernetzung mehr sein als Verwaltung, nämlich ein Instrument zum Schutz, zur Prävention und zum Ausstieg.</p> <p>Zusätzliche fundamentale Kritik zu der Empfehlung: Einbindung „langjährig Tätiger und Prostitutionsgewerbetreibende“ in die Aus- und Fortbildung</p>
--	---

	<p>Die Empfehlung, langjährig tätige Prostituierte und Prostitutionsgewerbetreibende in die Aus- und Fortbildung von Sachbearbeitenden einzubeziehen, ist aus einer strukturanalytischen Perspektive aus mehreren Gründen hochproblematisch:</p> <p>Systemimmanente Perspektive statt Betroffenenrealität Langjährig „tätige Prostituierte“ meint ggf. Personen, die sich im System arrangiert haben oder davon gar profitieren. Ihre Perspektive bildet nicht die Realität derjenigen ab, die unter Zwang stehen, ökonomisch oder aufenthaltsrechtlich erpressbar sind, traumatisiert sind oder den Ausstieg suchen, sondern ist womöglich an einem Fortbestehen interessiert.</p> <p>Interessenkonflikt bei Prostitutionsgewerbetreibenden Die Einbindung von Prostitutionsgewerbetreibenden ist besonders problematisch. Sie haben ein unmittelbares wirtschaftliches Interesse an der möglichst reibungslosen Registrierung, geringer behördlicher Intervention, Minimierung von Kontrollen und der Stabilität des Marktes. Sie sind also Regulierungsadressaten. Diese in die Schulungen der Regulierenden einzubeziehen, verwischt die notwendige Distanz zwischen Aufsicht und Marktakteuren.</p> <p>Hier jedoch wird genau diese Grenzverschiebung normalisiert. Nicht mehr die Frage, ob das Verfahren Schutz bietet, steht im Zentrum, sondern wie es akzeptierter wird. Das ist ein regulatorisches Compliance-Denken. Wenn als Schulungsinhalt vor allem vermittelt wird, „So funktioniert der Markt“, „So erleben wir die Praxis“ oder „So können Abläufe pragmatisch gestaltet werden“, dann wird Prostitution nicht als potenziell gewaltförmiger Kontext problematisiert.</p> <p>Gefahr der Normativität durch Auswahl „langjähriger Prostituierter“ Wer würde eingeladen?</p> <ul style="list-style-type: none">- Prostituierte mit guten Deutschkenntnissen,- mit sicherem Aufenthaltsstatus,- mit medialer Sprechfähigkeit und- mit organisationsnaher Einbindung. <p>Unsichtbar blieben:</p> <ul style="list-style-type: none">- hochverschuldete Migrantinnen,- Prostituierte unter Zuhälterkontrolle,
--	--

- Prostituierte in Angst- und Abhängigkeitsverhältnissen,
- drogenabhängige Prostituierte und
- Aussteigerinnen mit traumatischen Erfahrungen.

Es entstünde eine selektive Repräsentation, die als „Stimme der Praxis“ ausgegeben wird, letztendlich aber ein System stabilisiert, das äußerst profitabel ist.

Schulung darf nicht Akzeptanz bedeuten

Die Aus- und Fortbildungen von Behörden haben den Zweck Risiken zu erkennen, Schutzinstrumente anzuwenden, Machtasymmetrien zu verstehen und Gewaltindikatoren wahrzunehmen.

Sie darf nicht zur Plattform werden, um

- behördliche Eingriffe als störend darzustellen,
- Kontrollen zu relativieren und
- Registrierungsverfahren als primär bürokratisches Ärgernis zu framen.

Sonst verschiebt sich die Rolle der Behörde von Schutzinstanz zu Dienstleister des Marktes.

Symbolpolitik statt struktureller Analyse

Die Empfehlung suggeriert: Mehr Praxiswissen = bessere Umsetzung. Aber ohne gewaltanalytische Rahmung wird Praxiswissen leicht zu Marktlogik. Was fehlt, ist die Einbindung von Aussteigerinnen, die Expertise zu Trauma und Zwang, die Perspektiven aus Menschenhandelsbekämpfung, feministische Gewaltforschung und migrationsrechtliche Vulnerabilitätsanalysen haben. Wenn stattdessen primär Marktakteure eingebunden werden, institutionalisiert man die Binnenlogik des Systems.

Fazit

Die Empfehlung läuft Gefahr, die regulatorische Distanz zwischen Staat und Marktakteuren aufzuweichen, selektive Stimmen als repräsentativ zu inszenieren, strukturelle Gewaltperspektiven weiter zu marginalisieren und das ProstSchG stärker auf Verwaltungsoptimierung als auf Schutz auszurichten. Ohne klare Kriterien, wer beteiligt wird, mit welcher Zielsetzung und unter welcher normativen Rahmung, ist diese Maßnahme nicht nur naiv, sondern strukturell kontraproduktiv. Wenn Fortbildung Schutz verbessern soll, müsste sie sich vorrangig an den Perspektiven der am stärksten Betroffenen orientieren, nicht an denen, die im System verbleiben oder davon profitieren.

<p>12</p>	<p>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.</p> <p>Seite 589</p> <p>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).</p>	<p>Die Empfehlung wirkt auf den ersten Blick harmlos und sogar wohlmeinend. Gerade deshalb ist sie kritisch zu sehen und letztlich abzulehnen.</p> <p>Sie ist rechtlich überflüssig. Die Beachtung „individueller Bedarfe“ ist bereits durch allgemeines Verwaltungsrecht, Grundrechte, Gleichbehandlung, Datenschutz und das Diskriminierungsverbot abgesichert. Eine zusätzliche Norm schafft keinen neuen Anspruch, sondern wiederholt Selbstverständlichkeiten, ohne sie einklagbar zu machen.</p> <p>Sie verschiebt Verantwortung von der Struktur auf den Einzelfall. Anstatt strukturelle Mängel wie Sprachbarrieren, Machtasymmetrien, Angst vor Behörden, Aufenthaltsunsicherheit zu beheben, wird suggeriert, diese könnten im individuellen Anmeldegespräch „berücksichtigt“ werden. Das verengt ein systemisches Problem auf eine Frage des behördlichen Einfühlungsvermögens.</p> <p>Sie stärkt behördliches Ermessen statt Rechte. Eine „klarstellende Norm“ formuliert keine verbindlichen Standards, sondern erweitert den Interpretationsspielraum der Behörden. Für die Betroffenen bedeutet das keine Rechtssicherheit, sondern Abhängigkeit von der jeweiligen Sachbearbeitung.</p> <p>Sie schafft Erwartungen, die praktisch nicht eingelöst werden können. Behörden sind weder personell noch fachlich ausgestattet, um komplexe individuelle Bedürfnisse (Traumatisierung, Gewalt, Analphabetismus, Abhängigkeiten) im Rahmen eines Verwaltungsakts angemessen zu erfassen. Die Norm erzeugt symbolischen Schutz, aber keinen realen.</p> <p>Sie erhöht indirekt den Anpassungsdruck auf die Betroffenen. „Individuelle Bedürfnisse“ müssen erst benannt werden – was Sprachfähigkeit, Vertrauen und Mut voraussetzt. Wer das nicht kann oder will, fällt durch das Raster und trägt am Ende selbst die Verantwortung dafür.</p> <p>Fazit Die Empfehlung ist abzulehnen, weil sie symbolpolitisch statt wirksam ist. Sie verbessert nicht den Schutz von Menschen in der Prostitution, sondern stabilisiert ein problematisches Anmeldesystem, indem sie ihm einen humanen Anstrich verleiht, ohne Machtverhältnisse, Zwangscharakter oder</p>
-----------	--	---

		<p>strukturelle Barrieren zu verändern. Schutz entsteht nicht durch Klarstellungen im Gesetzestext, sondern verbindliche, einklagbare Mindeststandards.</p> <p>Zudem empfehlen wir an der Stelle den Blick auf unsere Forderungen.</p>
13	<p>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.</p> <p>Seite 589: Nach dem erkennbaren Willen des Gesetzgebers soll das Anmeldeverfahren zudem dazu dienen, anmeldepflichtige Personen in die Lage zu versetzen, in die gefahreneigete 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</p>	<p>Die Empfehlung, im Rahmen der Beratung nach § 7 ProStSchG die Voraussetzungen für eine „informierte Einwilligung“ in die Prostitutionstätigkeit zu schaffen betrifft nur die wenigen Frauen, die sich überhaupt anmelden. Der Empfehlung ignoriert damit die Frauen, die wahrscheinlich den größten und vulnerabelsten Anteil ausmachen. Die Empfehlung ist unverantwortlich für den deutschen Gesetzgeber.</p> <p>Denn der Begriff „Aufklärung“ findet im Gutachten zur Freiwilligkeit von Brettel 41-mal Verwendung. Aufklärung wird dabei ausdrücklich als unverzichtbare Voraussetzung wirksamer Freiwilligkeit benannt. Das Gutachten zur Freiwilligkeit stellt daher allen seinen Empfehlungen den Begriff „Sicherstellung“ bzw. „Erfordernis“ voran (S. 89/90). Die Analyse zur Freiwilligkeit ist gewichtig, weil sie klarstellt, dass die Feststellung, ob Freiwilligkeit im Sinne unserer Rechtsordnung vorliegt, komplex ist, und dass ein „natürlicher Wille“, was das einzige „Merkmal“ ist, welches Freier wirklich erkennen könnten, nicht ausreicht (S.77).</p> <p>Dazu ist zunächst festzuhalten, dass alle Menschen, die nicht zur Anmeldung/Aufklärung erscheinen oder die fehlerhaft/unvollständig/unqualifiziert/unverständlich/ etc. aufgeklärt werden, werden durch jeden Freier an ihrem Recht auf sexuelle Selbstbestimmung verletzt.</p> <p>In einem unglücklich in „Juristendeutsch“ mit mehrfachen Verneinungen ausgedrückten Satz kommt zum Ausdruck, dass sich der deutsche Staat durch sein Fördermodell bisher aus der Verantwortung gezogen hat, wenn es um seine Schutzpflichten für überwiegend Frauen geht: „<i>Wird fälschlich eine nicht vorhandene Selbstbestimmungsfähigkeit zugeschrieben, verhindert dies nicht zuletzt eine Aktivierung staatlicher Schutzpflichten.</i>“ (S. 79) Anders ausgedrückt: Indem eine Selbstbestimmungsfähigkeit unterstellt wird, die in der Realität gar nicht existiert, entzieht sich der Staat seiner Verantwortung, die betroffenen Frauen aktiv zu schützen.</p> <p>Das Freiwilligkeitgutachten markiert das Ende der Zeiten, in denen das Fördermodell mit seinem ProStSchG eine nicht existierende Selbstbestimmung suggerieren konnte. Tatsächlich ist Prostitution</p>

	<p>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.</p>	<p>jedoch in den allermeisten Fällen geprägt von ökonomischem Zwang, Abhängigkeiten, Gewalt- und Machtverhältnissen sowie fehlenden Alternativen. Eine „informierte Einwilligung“ setzt Freiwilligkeit, Wahlfreiheit und die Möglichkeit voraus, sich jederzeit ohne Nachteile zu entziehen (S. 84), Voraussetzungen, die in der Prostitution strukturell nicht gegeben sind.</p> <p>Abschließend möchten wir zum Vergleich zwischen Selbstschädigung/Selbsttötung und Prostitution aufklären:</p> <p>Wer Parallelen zwischen Prostitution und Selbstschädigung bzw. Selbsttötung zieht, verkennt wesentliche Unterschiede. Prostituierte handeln mit dem Ziel, an Geld zu kommen. Und die Gefahren, die mit Prostitution verbunden sind, liegen im Gegensatz zur Selbsttötung oder Selbstverletzung nicht im Einflussbereich der Prostituierten, sondern sie gehen von strafbaren Handlungen Dritter aus: Zuhältern, Ausbeutern, Menschenhändlern, gewalttätigen Freiern und sonstigen Tätern. Nach dem geltenden Legalitätsprinzip gehört es zu den Anliegen des Rechts, die wirksame Verfolgung von Straftaten sicherzustellen.</p> <p>Solche Vergleiche beleben alte Denkmuster, nach denen Frauen, die sich zum Beispiel aufreizend kleiden oder nachts allein unterwegs sind, für ihnen zugefügte Gewalt selbst verantwortlich seien, da sie die Risiken in Kauf genommen haben. Eine solche Argumentation verschiebt die Verantwortung weg vom Täter und hin zum Opfer.</p>
14	<p>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.</p> <p>Seite 590: Das Gutachten zur Freiwilligkeit in der Prostitution hat überdies veranschaulicht, dass die Entscheidung des Gesetzgebers, auch Heranwachsenden grundsätzlich eine</p>	<p>Diese Empfehlung ist zurückzuweisen. Die unter Ziffer 13 dafür ausgeführten Gründe sind hier vielmehr noch verstärkt zu unterstreichen.</p> <p>Die Empfehlungen des Freiwilligkeitgutachtens lauten in Bezug auf Heranwachsende:</p> <p><i>„Aufnahme von besonderen Schutzmaßnahmen für Heranwachsende:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Sicherstellung einer qualifizierten Aufklärung,</i> - <i>Sicherstellung einer Erfassung von Hinweisen auf einen unabgeschlossenen Reifeprozess,</i> - <i>dazu Vergabe eines Gutachtenauftrags zu den konkreten Aufklärungs- und Abklärungserfordernissen unter Einschluss von Screening-Instrumenten.“</i>

	<p>Anmeldebescheinigung 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).</p>	<p>Zu beachten ist der Wortlaut der Empfehlung 14 „...um in die Lage versetzt zu werden, eine informierte Einwilligung in die Prostitutionstätigkeit zu erteilen;“. Umgekehrt ausgedrückt: Wer keine qualifizierte Aufklärung erhält, ist nicht in der Lage eine informierte Einwilligung zu erteilen.</p> <p>Der Gesetzgeber kann nicht davon ausgehen, dass alle zum Aufklärungsgespräch kommen. Wie werden die Antworten der Betroffenen treffsicher bewertet? Allein das Stellen von Fragen zur psychosexuellen Reife etc. wird nicht sicherstellen können, dass die Antworten der betroffenen Heranwachsenden auch qualifiziert analysiert werden, selbst wenn die Expertenkommission zur konkreten Ausgestaltung des „erweiterten“ Informationsgespräches noch ein (interdisziplinäres) Gutachten unter entwicklungspsychologischer und juristischer Beteiligung hervorbringt und selbst wenn dazu „praktisch handhabbare Screening-Instrumente“ entwickelt werden würden.</p> <p>Die Einlassung auf diese Empfehlung ist unverantwortlich. Die Vorstellung, Sexkauf weiter zu erlauben, obwohl die Mehrheit nicht wirksam in die Prostitution einwilligt, weil sie nicht erreicht oder fehlerhaft aufgeklärt werden, überschreitet eine klare Grenze. Junge Menschen befinden sich in einer Phase besonderer Schutzbedürftigkeit, geprägt von Abhängigkeiten, mangelnder Lebenserfahrung und eingeschränkten Handlungsspielräumen.</p> <p>Die Empfehlung will den staatlichen Schutzauftrag ins Gegenteil umkehren: Statt Heranwachsende konsequent vor sexualisierter Gewalt und Ausbeutung zu schützen, sollen sie durch Beratungsgespräche faktisch an ein Gewalt- und Ausbeutungssystem herangeführt werden. Doch nach über 25 Jahren schlechter Erfahrung mit dem Fördermodell wird der Staat seine Verantwortung nicht weiter abwälzen können. Er würde aktiv dazu beitragen, junge Menschen für Prostitution „einwilligungsfähig“ zu machen. Das ist kein Schutz, sondern institutionalisierte Grenzverschiebung zugunsten eines Systems, das von Ungleichheit, Machtmissbrauch und männlicher Gewalt lebt.</p> <p>An der Stelle empfehlen wir auf unsere Stellungnahme zum Freiwilligkeitsgutachten.</p>
15	<p>Empfohlen wird, das Aufklärungsgespräch künftig zur Feststellung des Entwicklungsstands bei Heranwachsenden zu nutzen und hierfür geeignete Screeningfragen einzusetzen. Die</p>	<p>Diese Empfehlung ist gefährlich. Der Vorschlag, Aufklärungsgespräche zur „Feststellung des Entwicklungsstands“ Heranwachsender zu instrumentalisieren und Screening-Fragen einzusetzen, setzt junge Menschen enormem psychischem Druck aus und verschiebt den Fokus vom Schutz auf die Verwaltung. Ein Gespräch, das eigentlich dem Schutz und der Orientierung dienen sollte, wird so zu einem pseudo-</p>

	<p>Sachbearbeitenden sind hierfür entsprechend zu schulen. Zuvor sollte ein Gutachten zur Prüfung und/oder (Weiter-)Entwicklung passender Instrumente in Auftrag gegeben werden.</p> <p>Seite 590: Des Weiteren ist das qualifizierte Aufklärungsgespräch dafür zu nutzen, eventuell vorliegende Anhaltspunkte für einen un abgeschlossenen 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).</p>	<p>wissenschaftlichen Testinstrument degradiert, mit dem Ziel, sie für ein System verfügbar zu machen, das Gewalt und Ausbeutung strukturell erzeugt.</p> <p>Selbst die Planung eines Gutachtens zur „Weiterentwicklung passender Instrumente“ verstärkt nur den bürokratischen und pseudowissenschaftlichen Charakter der Maßnahme, ohne die Realität von Zwang, Abhängigkeit und fehlender Entscheidungsfreiheit zu berücksichtigen. Heranwachsende brauchen Schutz, Beratung und Ausstiegsmöglichkeiten, keine Instrumente zur Feststellung ihrer „Einwilligungsfähigkeit“ für Prostitution.</p> <p>Fazit Die Empfehlung verkennt fundamental, dass junge Menschen nicht rechtlich oder psychologisch in ein System einwilligen können, das Gewalt beinhaltet, und verschiebt die Verantwortung vom Staat auf die Schutzbedürftigen selbst.</p>
16	<p>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.</p> <p>Seite 590:</p>	<p>Die Empfehlung ist extrem problematisch und grenzt an verantwortungslos. Sie zeigt, wie fatal fehlgeleitet und entmenschlichend juristische Vorschläge sein können.</p> <p>Sie schlägt vor, Beratungsgespräche bei „mangelnder Reife“ Heranwachsender so zu manipulieren, dass die Intervalle bis zur nächsten Anmeldung oder gesundheitlichen Beratung verkürzt werden können. Mit anderen Worten: Anstatt Schutzbedürftige mangelnder Reife zu schützen, soll das System die „korrekte Anmeldung“ und damit den Zugang zu Prostitution beschleunigen, selbst bei Heranwachsenden, die offensichtlich wegen „mangelnder Reife“ nicht entscheidungsfähig sind. Das ist kein Schutz, sondern direkte Förderung von Ausbeutung.</p>

	<p>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).</p>	<p>Eine solche Regelung verletzt fundamentale Schutzprinzipien für Heranwachsende: Sie würde Heranwachsende in ein System pressen, in dem Gewalt und Abhängigkeit strukturell vorherrschen, und entzieht dem Staat seine Verantwortung, Heranwachsende vor Ausbeutung zu bewahren.</p> <p>Fazit Die Empfehlung ist entlarvend, gefährlich, absurd und moralisch unvertretbar, da sie die Schutzbedürftigkeit von Heranwachsender systematisch missachtet. Zudem bestünde für die Behörden das Risiko, von Heranwachsenden wegen einer Amtspflichtverletzung haftbar gemacht zu werden, sofern sie ihnen eine Anmeldebescheinigung ausstellen.</p>
17	<p>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.</p> <p>Seite 590: 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</p>	<p>Diese Empfehlung dient in Wahrheit der Straffung und Effizienz des Verwaltungsapparates, damit bloß nicht mehr getan wird, als für den formalen Nachweis ordnungsgemäßen Verwaltungshandelns erforderlich ist.</p> <p>Die Idee ist, einen „über die gesetzlichen Regelungen hinausgehenden Themenkatalog“ zu erstellen, der die Themen zuordnet in „gesundheitlichen Beratung“ und „Informations- und Beratungsgespräch“, damit es nicht zu „unnötigen Wiederholungen“ kommt. Den Mehrwert von inhaltlichen Wiederholungen, der gerade darin liegt, dass Personen mit unterschiedlicher Expertise sie aussprechen, zieht diese Empfehlung nicht in Betracht.</p> <p>Nach dieser Empfehlung soll sich die Behörde unnötigen Aufwand sparen. Der Staat kann sich dann auf den formalen Nachweis berufen. Der Vorschlag ist damit ein bürokratisches Feigenblatt, das den Schutz der Betroffenen unterminiert, obwohl er dafür verantwortlich ist Straftaten zu verfolgen und für Prävention zu sorgen, besonders weil er den Rechtsverkehr für Sexkauf eröffnet hat.</p>

	<p>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).</p>	
18	<p>Empfohlen wird die Entwicklung eines auf Gütekriterien beruhenden Anerkennungsverfahrens für Fachberatungsstellen zur Qualitätssicherung in Zusammenarbeit mit maßgeblichen Akteur*innen, etwa dem bufas.</p> <p>Seite 590: 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</p>	<p>Die vorgeschlagene Einführung eines landesrechtlich geregelten Anerkennungsverfahrens mit „vordefinierten Gütekriterien“ für Fachberatungsstellen nach § 8 Abs. 2 ProstSchG erscheint vordergründig als Maßnahme zur Qualitätssicherung. Tatsächlich birgt sie machtpolitisches Potenzial. Denn wer die Kriterien festlegt, definiert zugleich, was als fachlich gilt und welche Problemanalyse institutionell legitim ist. Im Feld Prostitution existieren jedoch grundlegende Differenzierungen: zwischen einer Perspektive, die Prostitution als „Sexarbeit“ versteht, und einer, die sie als strukturelle Gewalt einordnet.</p> <p>Wenn solche Kriterien einseitig entwickelt werden, besteht die reale Gefahr einer normativen Begrenzung. Beratungsstellen, die Prostitution kritisch als Gewaltverhältnis analysieren, ausstiegsorientiert arbeiten oder die Nachfrage der Freier nach Sex problematisieren, könnten unter Anpassungsdruck geraten oder riskieren, ihre Anerkennung zu verlieren. Damit würde Qualitätssicherung zur Deutungsregulierung. Besonders betroffen wären ehrenamtliche, systemkritische Initiativen, die oft ressourcenschwach, aber nah an besonders vulnerablen Frauen arbeiten.</p> <p>Fazit Es besteht die Gefahr, dass ein „auf Gütekriterien beruhenden Anerkennungsverfahren“ lediglich eine ideologische Homogenisierung fördert.</p>

	maßgeblichen Akteur*innen, u. a. dem BuFas, entwickelt werden (Empfehlung 18).	
19	<p>Empfohlen wird eine auskömmliche und langfristig gesicherte Finanzierung anerkannter Beratungsstellen als Grundlage für qualitativ hochwertige Arbeit.</p> <p>Seite 590: Da die Grundvoraussetzung für eine qualitativ hochwertige Arbeit von Beratungsstellen in einer auskömmlichen und langfristig angelegten Finanzierung liegt, wird auch sie empfohlen (Empfehlung 19).</p>	<p>Auf den ersten Blick klingt die Empfehlung harmlos oder sogar sinnvoll – „auskömmliche und langfristige Finanzierung für qualitativ hochwertige Arbeit“, doch ohne Abkehr vom Fördermodell würde sie Fachberatungsstellen massiv stärken, die seit Jahren Prostitution verharmlosen und Sexarbeit ideologisch legitimieren.</p> <p>Damit wird die Verantwortung des Staates weiterhin auf die Betroffenen verlagert und die Profiteure ideologisch abgesichert. Geld wird nicht in den Schutz, die Ausstiegshilfen oder die Bekämpfung von Gewalt investiert, sondern in Organisationen, die systematisch Gewalt und Zwang verharmlosen und die Perspektive der Profiteure priorisieren.</p> <p>Die Folge: Statt reale Verbesserungen für Menschen in der Prostitution zu erreichen, würde der Staat ein ideologisch geprägtes Narrativ institutionalisiert finanzieren, das strukturelle Gewalt verschleiert und die Schutzbedürftigen im Stich lässt.</p> <p>Abgesehen davon fordert der BVNM den Aus- und Aufbau voll finanzierter ergebnisoffener Fachberatung. Hier finden Sie einen Überblick über unsere Forderungen.</p>
20	<p>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.</p> <p>Seite 590 Schließlich haben sich im Rahmen der vorhergehenden Ausführungen noch einige weitere Punkte ergeben, die im Rahmen</p>	<p>Diese Empfehlung ist ein direkter Angriff auf den Kinderschutz. Sie schlägt vor, den Anwendungsbereich des ProstSchG teilweise auf „minderjährige Prostituierte“ auszuweiten, um ihnen „Schutzmaßnahmen“ nach einem Gesetz zukommen zu lassen, das für Erwachsene konzipiert wurde und Gewalt sowie Ausbeutung legitimiert.</p> <p>Die Zahl der minderjährigen Betroffenen von kommerzieller sexueller Ausbeutung steigt laut BKA jährlich. Das BKA warnt davor.⁸ Kinder wachsen bereits jetzt in einer Gesellschaft auf, in der man eine Einwilligung zu sexuellen Handlungen kaufen kann.</p> <p>Damit wird die grundsätzliche Schutzpflicht des Staates auf den Kopf gestellt: Minderjährige, die per Definition besonders schutzbedürftig sind, sollen in ein System einbezogen werden, das strukturelle Gewalt, Abhängigkeit und männliche Machtverhältnisse aufrechterhält. Anstatt sie wirksam vor</p>

⁸ [BKA - Taschengeldtreffen, Cybergrooming, Sextortion](#)

<p>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).</p>	<p>sexueller Ausbeutung zu schützen, würden sie formal als potenzielle „DienstleisterInnen“ des Gesetzes behandelt, wodurch das Prostitutionserlaubnis- und Kontrollsystem faktisch legalisierend auf Kinder ausgeweitet würde.</p> <p>Die Empfehlung ist ein inakzeptabler Rechtsbruch gegen Kinderrechte und ignoriert, dass Minderjährige nicht einwilligungsfähig sind. Schutz darf nicht durch bürokratische Verfahren simuliert werden – der Staat muss klare, strikte Schutzmaßnahmen für Minderjährige sicherstellen, statt sie einem Gewalt- und Ausbeutungssystem auszuliefern.</p> <p>Fazit Keine Ausweitung des Prostituiertenschutzgesetzes auf Minderjährige – aus rechtlichen, ethischen und verfassungsrechtlichen Gründen</p> <p>Eine Ausweitung des Prostituiertenschutzgesetz auf Minderjährige wäre nicht nur systemwidrig, sondern ein fundamentaler Bruch mit dem verfassungsrechtlichen Schutzauftrag des Staates. Kinder und Jugendliche stehen unter einem besonderen Schutz. Sie sind nicht einwilligungsfähig in sexuelle Ausbeutung, und sie dürfen unter keinen Umständen als potenzielle „AdressatInnen“ eines Gesetzes behandelt werden, das die Rahmenbedingungen für Prostitution Erwachsener regelt.</p> <p>Das ProstSchG ist bei aller berechtigten Kritik ein Regulierungsinstrument für volljährige Menschen. Es setzt an der Realität vermeintlich legalisierter Prostitution unter Erwachsenen an. Minderjährige hingegen dürfen sich bereits nach geltendem Recht nicht prostituieren. Jede Form der Einbeziehung in ein solches Regelwerk würde zwangsläufig eine normative Verschiebung bedeuten: weg vom absoluten Schutz, hin zu verwaltungstechnischer Erfassung. Das wäre keine Schutzmaßnahme, sondern eine gefährliche Relativierung des staatlichen Schutzauftrags.</p> <p>Der Staat verfügt bereits über klare, eindeutige und bewährte Instrumente zum Schutz Minderjähriger vor sexueller Ausbeutung. Das Strafgesetzbuch stellt sexuelle Handlungen mit Kindern und Jugendlichen unter Strafe, ebenso Förderung sexueller Handlungen Minderjähriger und Menschenhandel. Auch das Jugendschutzgesetz sowie das Achte Buch Sozialgesetzbuch verpflichten staatliche Stellen zu Schutz, Intervention und Unterstützung. Darüber hinaus garantiert das Grundgesetz in Art. 1 und Art. 2 den Schutz der Menschenwürde und der körperlichen Unversehrtheit, insbesondere für besonders vulnerable Gruppen.</p>
---	---

	<p>Eine Einbeziehung Minderjähriger in das ProstSchG würde diese klare Gesetzgebung unterlaufen. Sie würde das Trennungsprinzip zwischen Prostitution und Sexkauf zwischen Erwachsenen und strafbarer sexueller Ausbeutung von Kindern durch Täter verwischen. Damit stünde nicht weniger als die Glaubwürdigkeit des Kinderschutzes auf dem Spiel.</p> <p>Kinder und Jugendliche brauchen keine verwaltungsrechtliche Registrierung in einem Prostitutionsregime. Sie brauchen konsequenten Schutz, Strafverfolgung der Täter, Ausstiegshilfen und (psycho-) soziale Unterstützung. Der Staat darf Gewalt nicht regulieren, wo er sie verhindern muss.</p> <p>Welches Signal würde eine solche Ausweitung an Freier senden? Eine Ausweitung des Prostituiertenschutzgesetzes auf Minderjährige würde nicht nur den staatlichen Schutzauftrag pervertieren. Sie würde auch ein fatales, brandgefährliches Signal an Freier senden. Denn was bedeutet es, wenn Minderjährige in den Anwendungsbereich eines Prostitutionsgesetzes aufgenommen werden? Es bedeutet: Der Staat verwaltet. Der Staat registriert. Der Staat kontrolliert. Und damit entsteht zwangsläufig der Eindruck, dass hier etwas reguliert wird, was grundsätzlich im Rahmen des Legalen denkbar sei.</p> <p>Für Freier wäre das ein moralisches und normatives Entlastungssignal. Es würde suggerieren, dass sexuelle Handlungen mit besonders jungen Personen nicht mehr ausschließlich als kriminelle Ausbeutung betrachtet werden, sondern als administrativ erfasstes „Problemfeld“. Die Grenze zwischen absolutem Tabu und regulierter Praxis würde verwischt. Genau diese Grenze ist aber im Kinderschutz essenziell.</p> <p>Freier sind keine passiven „Kunden“, sondern Akteure in einem Macht- und Ausbeutungsverhältnis. Wer sexuelle Handlungen mit Minderjährigen nachfragt, begeht eine Straftat und verletzt massiv die Menschenwürde. Das Strafrecht, etwa durch klare Verbote im Bereich des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung, setzt hier bewusst ein eindeutiges Stoppsignal. Jede gesetzliche Konstruktion, die Minderjährige in ein Prostitutionsregime einordnet, würde dieses Stoppsignal abschwächen. Statt einer klaren Botschaft: „Sexuelle Ausbeutung von Minderjährigen ist absolut verboten und wird konsequent verfolgt“, entstünde eine gefährliche Grauzone: Unter bestimmten administrativen Bedingungen befasst sich der Staat damit. Das wäre eine Einladung zur Grenzverschiebung.</p> <p>Kinderschutz lebt von unmissverständlichen Normen. Er lebt davon, dass es keine Relativierungen gibt. Freier müssen wissen: Es gibt hier keine Diskussion, keine Verwaltung, keine Registrierung,</p>
--	--

		sondern ausschließlich strafrechtliche Konsequenzen. Alles andere wäre ein politisches und moralisches Versagen.
21	<p>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.</p> <p>Seite 590 (Spiegelstriche) Schließlich haben sich im Rahmen der vorhergehenden Ausführungen noch einige weitere Punkte ergeben, die im Rahmen einer möglichen Reform überdacht werden könnten:</p> <p>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,</p>	<p>Diese Empfehlung will den Ländern die Ermächtigungsgrundlage in § 3 Absatz 2 und § 5 Absatz 3 nehmen.</p> <p>§ 3 Anmeldepflicht für Prostituierte <i>(2) Soweit ein Land nach § 5 Absatz 3 Satz 1 eine abweichende Regelung zur räumlichen Gültigkeit der Anmeldebescheinigung getroffen hat, ist die Tätigkeit in diesem Land auch bei der dort zuständigen Behörde anzumelden.</i></p> <p>§ 5 Anmeldebescheinigung; Gültigkeit <i>(3) Die Anmeldebescheinigung ist örtlich unbeschränkt gültig, soweit die Länder keine abweichenden Regelungen zur räumlichen Geltung getroffen haben. In die Anmeldebescheinigung ist ein Hinweis auf die Möglichkeit abweichenden Landesrechts aufzunehmen.</i></p> <p>Nach § 3 Abs. 2 ProstSchG dürfen die Bundesländer derzeit abweichende Regelungen zur räumlichen Gültigkeit der Anmeldebescheinigung erlassen. Das heißt: Ein Land kann festlegen, dass die Anmeldung nur für bestimmte Gebiete gilt oder dass bei einem Ortswechsel (z. B. in ein anderes Bundesland oder einen anderen Landkreis) eine neue Anmeldung erforderlich ist. Die genannten §§ 4 Abs. 3 S. 2 und 6 Abs. 3 hängen technisch damit zusammen (Angaben zur Gültigkeit und zu örtlichen Zuständigkeiten).</p> <p>Fazit Die Empfehlung ist zum einen überflüssig, weil es zahlreiche ungenutzte Ermächtigungsgrundlagen gibt. Zum anderen unterschlägt das KFN die Vorteile, die es hat, wenn Anmeldebescheinigungen nur in dem Bundesland gültig wären, für das sie ausgestellt wurden. Dadurch würden die Frauen länger an einem Ort bleiben. Das ist die Grundvoraussetzung dafür, dass Behörden und die soziale Arbeit Kontakte aus- und Vertrauen aufbauen können, was die Wahrscheinlichkeit für erfolgreiche Ausstiegsarbeit deutlich erhöhen würde.</p>

	<p>zuwiderliefe. Daher wird empfohlen, § 3 Abs. 2 ProstSchG zu streichen (Empfehlung 21).</p>	
22	<p>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.</p> <p>Seite 590 (Spiegelstriche) Schließlich haben sich im Rahmen der vorhergehenden Ausführungen noch einige weitere Punkte ergeben, die im Rahmen einer möglichen Reform überdacht werden könnten:</p> <p>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 hochschwängere Prostituierte gibt. Das erscheint unter Gleichheitsgesichtspunkten schwer zu rechtfertigen. Diesen möglichen Widerspruch könnte der Gesetzgeber</p>	<p><i>§ 5 Anmeldebescheinigung; Gültigkeit</i> <i>(1) Zum Nachweis über die erfolgte Anmeldung stellt die zuständige Behörde der anmeldepflichtigen Person innerhalb von fünf Werktagen eine Anmeldebescheinigung aus.</i> <i>(2) Die Anmeldebescheinigung darf nicht erteilt werden, wenn</i> <i>1. die nach § 4 erforderlichen Angaben und Nachweise nicht vorliegen,</i> <i>2. die Person unter 18 Jahre alt ist,</i> <i>3. die Person als werdende Mutter bei der Anmeldung in den letzten sechs Wochen vor der Entbindung steht, [...]</i></p> <p>Die geschilderte Empfehlung ist in sich widersprüchlich und unterminiert die eigene Schutzlogik des Prostituiertenschutzgesetzes.</p> <p>§ 5 Abs. 2 Nr. 3 sieht vor, dass eine schwangere Frau in den letzten sechs Wochen vor der Entbindung nicht neu angemeldet werden darf. Die Regelung dient dem Schutz der Gesundheit von Mutter und ungeborenem Kind und konkretisiert die staatliche Schutzpflicht, die auch verfassungsrechtlich verankert ist.</p> <p>Vor diesem Hintergrund erscheint es bemerkenswert, dass in einem vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend in Auftrag gegebenen Gutachten die Verfassungsmäßigkeit dieser Schutzvorschrift hinterfragt und sogar ihre Streichung erwogen wird. Dies wirft die grundsätzliche Frage auf, ob der Schutzgedanke der Norm ausreichend berücksichtigt wird oder ob die Analyse zu stark innerhalb der Systematik des Prostituiertenschutzgesetzes verbleibt.</p> <p>Näherliegend wäre es aus Sicht des Schutzes vulnerabler Personen, den Fokus auf die Verantwortung der Nachfrageseite zu richten. Vor diesem Hintergrund erscheint es naheliegend, den Blick stärker auf die Nachfrageseite zu richten. Sie nutzen eine Situation aus, die von besonderer körperlicher und sozialer Vulnerabilität geprägt ist. Es stellt sich daher die Frage, ob rechtspolitische Maßnahmen gegenüber den Freiern nicht konsequenter wären als die Infragestellung bestehender Schutzvorschriften.</p>

	<p>auflösen – entweder durch Streichung der Norm oder aber durch deren Ersetzung (Empfehlung 22).</p> <p>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.</p>	<p>Aufweichung des Schutzgedankens</p> <p>Es gibt einen Markt für schwangere Prostituierte, und der ist etwas besser bezahlt. Wenn das Gesetz ursprünglich den Zweck hatte, hochschwangere Frauen vor zusätzlichem Druck und mittelbarer Tätigkeitserwartung zu schützen, würde eine Öffnung genau diesen Schutz beseitigen. Es entstünde das riskante Signal: Auch in der unmittelbar geburtsnahen Phase ist der Sexkauf im System Prostitution unproblematisch.</p> <p>Falscher Ansatz: Verwaltung statt Schutz</p> <p>Wenn hochschwangere Frauen sich prostituieren, liegt das Problem nicht im fehlenden Verwaltungsakt, sondern in wirtschaftlichem oder sozialem Druck. Die Antwort kann daher nicht sein, sie administrativ ins System zu holen.</p> <p>Gesundheitlicher und verfassungsrechtlicher Kontext</p> <p>Jede Mutter hat nach Art. 6 Absatz 4 GG Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge der Gesellschaft. Gerade in der Spätschwangerschaft besteht ein erhöhtes gesundheitliches Risiko. Statt Schutzbarrieren abzubauen, müsste der Gesetzgeber hier eher klarstellen, dass ökonomischer Zwang in dieser Phase abgedeckt wird.</p> <p>Fazit</p> <p>Die Empfehlung wirkt nicht wie eine Stärkung von Rechten, sondern wie eine technokratische Lösung für ein strukturelles Problem. Sie verschiebt den Fokus vom Schutz der Betroffenen aufgrund anderer rechtlicher Regelungen hin zur Vollständigkeit eines Registers. Das ist eine gefährliche Prioritäten- setzung.</p> <p>Wenn eine hochschwangere Frau sich zur Prostitution anmelden will, ist das kein Verwaltungsdefizit, sondern ein sozialpolitischer Notfall. Die Antwort darauf darf nicht „Ermöglichung der Anmeldung“ heißen, nur weil es sonst „ungerecht“ wäre, dass sich bereits angemeldete hochschwangere Frauen weiter prostituieren dürfen. Die Antwort muss lauten: Freier von Hochschwangeren machen sich strafbar und ein Hilfenetz fängt die Hochschwangeren auf.</p>
23	<p>Empfohlen wird, vor einem etwaigen Kompletterbot der Prostitution für Hochschwangeren in einem unabhängigen</p>	<p>Diese Empfehlung ist zynisch und entlarvend zugleich. Sie unterstellt ernsthaft, es müsse erst in einem „unabhängigen Gutachten“ geklärt werden, ob Prostitution für hochschwangere Frauen und ungebore-</p>

<p>Gutachten klären zu lassen, inwieweit Prostitution nachgewiesenermaßen Risiken für das ungeborene Leben mit sich bringt.</p> <p>Seite 590 (Spiegelstriche) Schließlich haben sich im Rahmen der vorhergehenden Ausführungen noch einige weitere Punkte ergeben, die im Rahmen einer möglichen Reform überdacht werden könnten:</p> <p>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 Hochschwangeren in einem unabhängigen Gutachten klären zu lassen, inwieweit Prostitution nachgewiesenermaßen Risiken für das ungeborene Leben mit sich bringt (Empfehlung 23).</p>	<p>nes Leben Risiken birgt. Damit wird eine offensichtlich hochbelastende, potenziell gewaltförmige Situation künstlich entproblematisiert und auf eine vermeintlich neutrale Prüffrage reduziert.</p> <p>Wie soll ein solches Gutachten zustande kommen aussehen? Sollen hochschwangere Frauen in der Prostitution von Gutachtern Psychologen und Gynäkologen befragt und untersucht werden? Jeder Mensch hat eine unterschiedliche Konstitution und gesundheitliche Voraussetzungen. Fasst das Gutachten dann Hochschwangeren und ihre ungeborenen Kinder in Kategorien zusammen? Ein solches Gutachten macht den Mensch zum Objekt und kann nie sicher ausschließen, dass körperliche Gewalt, psychischer Belastung, Stress, Infektionsgefahren, Fremdbestimmung und Zwang hochschwangeren Mütter und ihr ungeborenes Kind schädigen. Nach der Epigenetik müsste man die Kinder auch erst aufwachsen sehen, um Gesetze nach einem solchen menschenunwürdigen Gutachten auszurichten.</p> <p>Fazit Statt klarer Schutzregelungen für Schwangere wird hier erneut gezögert, relativiert und Verantwortung vertagt. Nicht der Schutz von Mutter und Kind steht im Mittelpunkt, sondern die Absicherung eines Systems, das selbst in extremen Lebenslagen noch verteidigt wird. Ein Staat, der ernsthaft erwägt, Schwangerschaftsschutz von Gutachten abhängig zu machen, hat seinen Schutzauftrag aus den Augen verloren.</p>
---	--

<p>24</p>	<p>Empfohlen wird im ProstSchG direkt auf die gemeinten strafrechtlichen Regelungen zu verweisen.</p> <p>Seite 590 (Spiegelstriche) Schließlich haben sich im Rahmen der vorhergehenden Ausführungen noch einige weitere Punkte ergeben, die im Rahmen einer möglichen Reform überdacht werden könnten:</p> <p>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).</p>	<p>Gesetzesauszüge dienen zur Einordnung: <i>§ 5 Anmeldebescheinigung; Gültigkeit</i> ... <i>4. die Person unter 21 Jahre alt ist und tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie durch Dritte zur Aufnahme oder Fortsetzung der Prostitution veranlasst wird oder werden soll, oder</i> <i>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 oder wirtschaftlichen Abhängigkeit zur Prostitution veranlasst wird oder werden soll oder diese Person von Dritten ausgebeutet wird oder werden soll.</i></p> <p><i>§ 9 Maßnahmen bei Beratungsbedarf</i> ... <i>(2) Die zuständige Behörde hat unverzüglich die zum Schutz der Person erforderlichen Maßnahmen zu veranlassen, wenn sich tatsächliche Anhaltspunkte dafür ergeben, dass</i> <i>1. eine Person unter 21 Jahre alt ist und durch Dritte zur Aufnahme oder Fortsetzung der Prostitution gebracht wird oder werden soll oder</i> <i>2. eine 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 oder diese Person von Dritten ausgebeutet wird oder werden soll.</i></p> <p><i>§ 16 Betriebskonzept für Prostitutionsgewerbe; Veranstaltungskonzept</i> <i>Maßnahmen, mit denen sichergestellt wird, dass im Prostitutionsgewerbe der antragstellenden Person zur Erbringung sexueller Dienstleistungen keine Personen tätig werden, die</i> <i>unter 18 Jahre alt sind,</i> <i>b) als Personen unter 21 Jahren oder als Opfer einer Straftat des Menschenhandels durch Dritte zur Aufnahme oder Fortsetzung der Prostitution gebracht werden, [...]</i></p> <p>plus §23 und § 25</p> <p>Ein direkter Verweis auf die §§ des StGB würde die Expertise eines Juristen erfordern und würde die Behördenmitarbeiter ohne eine solche Kenntnis noch mehr als ohnehin fordern. Die Formulierung</p>
-----------	--	---

		muss verständlich und praktikabel bleiben. Auch hier zeigt sich, wie das Fördermodell immer wieder an Grenzen stößt - wenig überraschend.
--	--	---

Akzeptanz und Praktikabilität des Erlaubnisverfahrens (F II)

Auch in diesem Abschnitt erklären wir vorab: In den meisten Ländern in Europa sind staatlich genehmigte „Prostitutionsstätten“ undenkbar. Bordellbetreiber sind Straftäter, da sie strukturell auf Ausbeutung, Machtungleichheit und Gewalt beruhen. Entsprechend entfallen dort gewerberechtliche Fragen zu Anmeldung, Erlaubnissen oder Betriebspflichten vollständig. Gewerberechtlicher Verwaltungsaufwand fällt nicht an, weil Betriebe nicht staatlich gefördert werden. Unsere Stellungnahme erfolgt daher nur hilfsweise. Der Prüfungsaufwand, den Behörden betreiben, um Betriebskonzepte zu bewerten, bauliche Details zu kontrollieren oder die Zuverlässigkeit von Betreibern in langwierigen Verfahren zu prüfen, bindet wertvolle Kapazitäten der öffentlichen Hand. Dieser personelle und finanzielle Apparat würde bei einer konsequenten Umschichtung in den Ausbau von Fachberatung, Ausstiegshilfen, spezialisierter gesundheitlicher Versorgung und materieller Existenzsicherung ein echtes Rettungsnetz für die Menschen in der Prostitution knüpfen. Ein solcher Kurswechsel hin zum Nordischen Modell würde das Potenzial für eine wahrhaft selbstbestimmte Lebensgestaltung jenseits der Prostitution freisetzen.

	Empfehlungen des KFNs	Stellungnahme BVNM
25	<p>Empfohlen wird, einen Untersuchungsauftrag zu vergeben, um die Ursachen für die teils sehr langen Verfahrensdauern zu ermitteln und Maßnahmen zur Verkürzung zu entwickeln.</p> <p>Seite 592 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</p>	<p>In einem Bereich, der oft mit Menschenhandel, Ausbeutung und organisierter Kriminalität in Verbindung steht und indem das Dunkelfeld groß ist, ist eine gründliche Prüfung Ausdruck staatlicher Kontrollpflicht mit Prüfstandards. Einen Untersuchungsauftrag zu vergeben, um die Ursachen für die teils sehr langen Verfahrensdauern zu ermitteln und Maßnahmen zur Verkürzung zu entwickeln, stellt eine weitere Begünstigung der Bordellbetreiber dar und ist ein weiteres Zeichen für das Scheitern des Fördermodells.</p> <p>Bei der Einführung des Nordischen Modells spielt das Gewerberecht keine Rolle, weil Prostitution gerade nicht als „normales Gewerbe“ behandelt wird. Bordelle gelten in diesem Modell nicht als Gewerbebetriebe, sondern werden verboten, da sie strukturell auf Ausbeutung, Machtungleichheit und Gewalt beruhen. Entsprechend entfallen gewerberechtliche Fragen zu Anmeldung, Erlaubnissen oder Betriebspflichten vollständig.</p> <p>Der Fokus verschiebt sich damit grundlegend: Weg von der Verwaltung eines vermeintlichen „Dienstleistungssektors“, hin zu Schutz, Ausstieg und Prävention. Während der Sexkauf strafbar ist, bleiben die Prostituierten selbst straffrei und werden als potentielle Betroffene eines Gewaltverhält-</p>

	<p>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).</p>	<p>nisses anerkannt. Gewerberechtliche Argumente verlieren in diesem Kontext ihre Relevanz, weil es nichts mehr zu „regulieren“ gibt. Genau darin liegt die Konsequenz und Klarheit des Nordischen Modells – im Gegensatz zur widersprüchlichen Logik der aktuellen Prostitutionsgesetzgebung.</p>
26	<p>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.</p> <p>Seite 592: 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</p>	<p>Auch sogenannte Kleinprostitutionsgewerbe sind nicht schützenswert, weil nie verlässlich ausgeschlossen werden kann, dass sich dahinter Betreiber, Zuhälter oder andere Profiteure verbergen. Die Annahme, es handle sich um „selbstständige“, überschaubare und damit harmlose Strukturen einzelner Frauen, ist eine gefährliche Illusion. Die Empfehlung zeigt auch Naivität im Hinblick darauf, wie im Milieu mit neuer Konkurrenz umgegangen wird. Das belegen Statements von ehemaligen Zuhältern. Sie berichten, dass Täter den Markt unter sich aufteilen. Der Markt ist hart und kriminell umkämpft. Wer die Kontrollen für Kleinstbetriebe herabsenken und erleichtern will, fördert nicht nur Zuhältereie und Menschenhandel hinter einer Fassade vermeintlicher Selbstständigkeit, sondern auch Erpressung, Bandenkriege, Sachbeschädigung, Gewalt, etc..</p> <p>Aus einer schutzorientierten Perspektive kann es daher keine Unterscheidung zwischen „großen“ und „kleinen“ Prostitutionsgewerben geben. Entscheidend ist nicht die Größe, sondern das strukturelle Gewalt- und Ausbeutungsrisiko, das allen Formen der Prostitution innewohnt.</p>

	<p>bereits vorgeschlagen, Zahl und Entwicklung bei den Kleinbetrieben künftig statistisch zu erfassen.</p>	
27	<p>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.</p> <p>Seite 592: 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).</p>	<p>Die Empfehlung, Prostitutionsgewerbe nach dem Vorbild des Glücksspielrechts zu verpflichten, online und offline mit ihrer Erlaubnis zu werben, ist inhaltlich wie symbolisch hochproblematisch. Sie normalisiert Prostitution und Sexkauf weiter als legitimes, staatlich abgesegnetes Geschäftsmodell und vermittelt Freiern den Eindruck von Sicherheit, Legalität und Unbedenklichkeit. Genau das Gegenteil wäre jedoch geboten.</p> <p>Ein behördlicher „Erlaubnis-Hinweis“ mithilfe eines (Bordell-)Siegels schützt weder die Prostituierten noch verhindert er Gewalt, Zwang oder Menschenhandel. Er dient vielmehr als Marketinginstrument für Betreiber, die sich mit staatlicher Genehmigung schmücken können, während die tatsächlichen Macht- und Abhängigkeitsverhältnisse unsichtbar bleiben. Das Modell suggeriert: Wo eine Erlaubnis ist, ist alles in Ordnung. Das ist eine gefährliche Täuschung.</p> <p>Zudem wird hier erneut deutlich, dass Schutz und Freiheit von Ausbeutung durch Formalisierung und Sichtbarkeit von Genehmigungen suggeriert werden soll. Statt den Sexkauf zurückzudrängen und Profiteuren die Grundlage zu entziehen, wird das System weiter professionalisiert und legitimiert. Die Empfehlung folgt damit derselben falschen Logik wie viele andere: Verwaltung und Außendarstellung werden ausgebaut, während reale Gewaltverhältnisse unangetastet bleiben.</p>

<p>S. 592 Das erleichterte an Rechtstreue interessierten Kund*innen die 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.</p>	<p>Das Durchsuchen der Empfehlungen und Prüfeempfehlungen nach kritischen Auseinandersetzungen mit dem Freier blieb erfolglos. Dies überrascht kaum, da der „Kunde“ durchweg positiv dargestellt wird. Kritische Befunde lassen sich nur mit großer Mühe finden; einzig die Nichteinhaltung der Kondompflicht wird vereinzelt problematisiert.</p>
--	--

Praktikabilität des Erlaubnisverfahrens (F II 2)

	Empfehlungen des KFNs	Stellungnahme BVNM
28	<p>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.</p> <p>Seite 594 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</p>	<p>Dieser Vorschlag ist konsequent abzulehnen, weil er von einer falschen Grundannahme ausgeht. Ein bundeseinheitlicher Leitfaden für Erlaubnisverfahren und Überwachung setzt voraus, dass Prostitutionsgewerbe grundsätzlich erlaubnisfähig und regulierbar seien. Genau das ist jedoch das Problem.</p> <p>Wenn es kein Erlaubnisverfahren geben sollte, weil Prostitution nicht als legitimes Gewerbe anerkannt werden darf, erübrigen sich Leitfäden, Schulungen und Differenzierungen nach „seltener vorkommenden Prostitutionsgewerben“ vollständig. Solche Instrumente bürokratisieren lediglich ein Verwaltungssystem, das Gewalt- und Ausbeutungsstrukturen stabilisiert, statt sie zu beenden.</p> <p>Statt immer neue Regelwerke zur besseren Verwaltung von Prostitutionsgewerben zu entwickeln, wäre es Aufgabe des Staates, Profiteuren die Geschäftsgrundlage zu entziehen und den Fokus konsequent auf Schutz, Ausstieg und Prävention zu legen. Ein Leitfaden für ein grundsätzlich falsches System macht dieses nicht besser, sondern nur effizienter.</p> <p>Siehe dazu auch die Stellungnahme zur Empfehlung 25</p>

	<p>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).</p>	
29	<p>Empfohlen wird, eine Regelung einzuführen, die in § 12 ProstSchG festlegt, dass sich die Erlaubnis auch bei Prostitutionsvermittlungen auf ein bestimmtes Betriebskonzept beziehen muss.</p> <p>Seite 594 (Spiegelstrich) Des Weiteren haben sich im Rahmen der vorhergehenden Ausführungen noch einige weitere Punkte ergeben, die im Rahmen einer möglichen Reform bedacht werden könnten:</p> <p>In den Ausführungen zum rechtlichen Rahmen des Erlaubnisverfahrens wurde aufgezeigt, dass in § 12 ProstSchG eine</p>	<p>In den meisten Ländern in Europa ist die Vermittlung von Prostitution eine Straftat. Deutschland fördert mit seinen Gesetzen den Markt für „Escort-Agenturen“. Die hohen Einkünfte, die diese Agenturen verdienen, stammen von Freiern und muss von den „Escort-Damen“ erstmal „erarbeitet“ werden. Freier nehmen fälschlich an, dass sie „die Guten“ sind und dass es den Frauen „besser“ ginge. Auch in der Gesellschaft findet sich diese Annahme. Die Internetseiten der Escort-Agenturen vermarkten den Körper der Frau wie eine Ware. Betriebskonzepte für Prostitutionsvermittlungen werden den Kernpunkt „Sicherheit“ nicht umsetzen können, wie die Rechtsprechung zu Notrufsystemen in Prostitutionsstätten zeigt, die vorgibt, dass in jedem Fall schnellstmögliche und adäquate Hilfe geleistet werden muss: „Eine solche effektive Hilfe kann grundsätzlich nur durch im Betrieb anwesende und jederzeit verfügbare Personen, welche unmittelbar durch Auslösen des Notrufs etwa durch ein akustisches oder visuelles Signal alarmiert werden und jederzeit unverzüglich Zutritt zur Räumlichkeit der sexuellen Dienstleistung haben, geleistet werden.“⁹</p> <p>Es ist ausweglos: Wenn die „Escort-Agentur“ den Frauen einen Sicherheitsdienst an die Seite stellen würde, müsste die Frau das Geld dafür „mitverdienen“. Wenn die Agentur in ihr Konzept schreibt: „In unseren Verträgen</p>

⁹ VG Minden, Beschl. v. 16.05.2023, Az. 3 L 276/23; bestätigt vom OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 14.03.2025 - 4 B 559/23

	<p>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).</p>	<p>verpflichten sich die Frauen, einen „Beschützer.“ Mitzunehmen, dann wären das entweder eher Zuhälter oder sonstige Straftäter oder die Frauen würden das nicht umsetzen. Finanzierbar wäre es sicher nur für eine Minderheit, die dann aber auch extremste Praktiken anbieten müsste, damit das sich rechnet.</p> <p>Der Gesetzgeber sollte auch sensibel dafür sein, dass Deutschland über die Legalisierung von Escort-Agenturen für viele Frauen in Geldnot den „leisen Einstieg“ in die Prostitution fördert. Außerdem fördert er, dass Frauen auf den Internetseiten dieser Agenturen zum Objekt gemacht werden, was eine Ursache für Gewalt gegen alle Frauen ist. Daher sollte der Gesetzgeber die Prostitutionsvermittlung verbieten, wie die meisten anderen Länder in Europa.</p> <p>Fazit Diese Empfehlung ist klar abzulehnen, weil sie den falschen Ansatz weiter verfestigt. Die Forderung, Erlaubnisse für Prostitutionsvermittlungen an ein „Betriebskonzept“ zu knüpfen, setzt voraus, dass Vermittlung von Prostitution grundsätzlich legitim, planbar und genehmigungsfähig sei. Damit wird Prostitution erneut als reguläres Geschäftsmodell behandelt – inklusive Organisations-, Vermittlungs- und Profiterwartungen.</p> <p>Ein solches Betriebskonzept schafft keine Schutzwirkung für Prostituierte. Im Gegenteil: Es professionalisiert und legitimiert Strukturen, in denen Kontrolle, Abhängigkeit und Ausbeutung besonders schwer nachzuweisen sind. Gerade Vermittlungen entziehen sich oft der Transparenz und sind ein zentrales Einfallstor für Zuhälterei und Menschenhandel.</p> <p>Statt immer detailliertere Erlaubnisregelungen für Profiteure zu entwickeln, müsste der Staat diese Strukturen grundsätzlich in Frage stellen und ihnen die rechtliche Grundlage entziehen. Ein „besseres“ Betriebskonzept macht ein gewaltförmiges System nicht weniger gewaltförmig. Es macht es nur verwaltungstechnisch sauberer.</p>
30	<p>Empfohlen wird, auch für Prostitutionsvermittlungen Mindestanforderungen zu normieren, um den Schutz der Prostituierten zu gewährleisten.</p>	<p>Gerade weil viele Prostitutionsvermittlungen nachweislich enge Schnittstellen zur organisierten Kriminalität haben, ist diese Empfehlung entschieden abzulehnen. Mindestanforderungen für Prostitutionsvermittlungen zu normieren, bedeutet nicht Schutz, sondern staatliche Legitimierung krimineller Strukturen. Es wird so getan, als ließen sich Gewalt, Zwang und Ausbeutung durch formale</p>

	<p>Seite 594 (Spiegelstrich) Des Weiteren haben sich im Rahmen der vorhergehenden Ausführungen noch einige weitere Punkte ergeben, die im Rahmen einer möglichen Reform bedacht werden könnten:</p> <p>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.</p>	<p>Standards eindämmen, obwohl genau diese Vermittlungsstrukturen besonders intransparent sind und gezielt zur Verschleierung von Machtverhältnissen genutzt werden.</p> <p>Die Vorstellung, der „Schutz der Prostituierten“ könne durch Mindestanforderungen an Vermittler gewährleistet werden, verkennt die Realität: Vermittlungen sind kein neutraler Service, sondern ein zentrales Instrument von Kontrolle, Abhängigkeit und Profitabschöpfung. Wo meist Organisierte Kriminalität involviert ist, dienen Regelwerke vor allem als Fassade der Legalität, hinter der Ausbeutung ungestört weitergehen kann.</p> <p>Fazit Statt Prostitutionsvermittlungen durch Mindeststandards aufzuwerten und abzusichern, müsste der Staat diese Strukturen konsequent zurückdrängen und auflösen. Schutz entsteht nicht durch Regulierung von Profiteuren, sondern durch deren Entmachtung sowie durch klare Ausstiegs-, Schutz- und Unterstützungsangebote für die Menschen in der Prostitution.</p>
31	<p>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.</p> <p>Seite 594 (Spiegelstrich) Des Weiteren haben sich im Rahmen der vorhergehenden Ausführungen noch einige weitere Punkte ergeben, die im Rahmen</p>	<p>Diese Empfehlung zeigt erneut auf, dass das Fördermodell an seine Grenzen kommt. Es verwundert nicht, dass sich in manchen Rotlichtbezirken kein einschlägig vorbestraftes Sicherheitspersonal mehr findet. In den Ländern des Nordischen Modells gibt es keine Rotlichtbezirke und damit keine derartigen Probleme.</p> <p>Mit dieser Empfehlung sollen Sicherheitsvorkehrungen, die der Gesetzgeber wohl abgewogen und begründet hat, zurückgefahren werden. Damit wird endgültig deutlich, wie weit sich diese Empfehlungen vom Schutzgedanken entfernt haben.</p> <p>Die Gesetzesbegründung erklärt die Zusammenhänge (BTDrucksache 18/8556, Seite 80: „Zu § 15 (Zuverlässigkeit einer Person)</p>

	<p>einer möglichen Reform bedacht werden könnten:</p> <p>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 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.</p>	<p>Zu Absatz 1</p> <p><i>Absatz 1 konkretisiert die für die antragstellende Person und deren als Stellvertretung einzusetzende Person sowie für die nach § 25 Absatz 2 im Prostitutionsgewerbe einzusetzenden Personen geltenden Zuverlässigkeitsanforderungen. Die Aufzählung der Nummern 1 bis 3 enthält Regelbeispiele, die jedoch nicht abschließend sind. Durch die Formulierung „in der Regel“ ist sichergestellt, dass die Behörde im Einzelfall zu einer anderen Beurteilung kommen kann. Zur Beurteilung der Zuverlässigkeitsanforderungen benötigt die Behörde ein behördliches Führungszeugnis nach §§ 30 Absatz 5, 31, 32 Absatz 3 und 4 des Bundeszentralregistergesetzes sowie eine Stellungnahme der örtlich zuständigen Behörde der Landespolizei; dies ist in Satz 2 geregelt. Anhand einer solchen polizeilichen Stellungnahme können sich tatsächliche Hinweise für die Unzuverlässigkeit ergeben, wie z. B. bestehende Strohmannverhältnisse oder auch eine Nähe zu kriminellen Gruppierungen.</i></p> <p>Zu Nummer 1</p> <p><i>Unzuverlässigkeit für die Ausübung eines Prostitutionsgewerbes ist regelmäßig anzunehmen, wenn die antragstellende Person einschlägig vorbestraft ist. Mit Blick auf die gefährdeten Rechtsgüter sind vor allem Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung, Körperverletzungsdelikte sowie Delikte, die eine charakteristische Nähe zu Menschenhandelsdelikten und zur organisierten Kriminalität aufweisen, relevant.“</i></p> <p>Daher besteht keinerlei Notwendigkeit § 15 zu Gunsten der Betreiber abzumildern.</p> <p>Die Empfehlung, den Straftatenkatalog in § 15 Abs. 1 ProstSchG so zu „überarbeiten“, dass nur noch einschlägig vorbestrafte Personen als ungeeignet gelten sollen, ist hochgefährlich und unverantwortlich. Sie öffnet die Tür dafür, dass Personen mit krimineller Vergangenheit genau in einem Bereich arbeiten dürfen, der besonders anfällig für Gewalt, Zwang, Ausbeutung und Organisierte Kriminalität ist.</p> <p>Die Empfehlung zeigt erneut, worum es hier tatsächlich geht: nicht um den Schutz von Prostituierten, sondern um die Aufrechterhaltung und Funktionsfähigkeit eines Marktes, selbst um den Preis erhöhter Gefährdung.</p>
32	Empfohlen wird, Prostitutionsgewerbetreibende de lege ferenda dazu zu verpflichten, neu in den Betrieb eintretende Personen i. S. d. § 25	Die Empfehlung ist kein Schutzinstrument, sondern lediglich ein weiterer bürokratischer Kontrollmechanismus.

	<p>Abs. 2 ProstSchG der Erlaubnisbehörde zur Durchführung einer Zuverlässigkeitsprüfung zu melden.</p> <p>Seite 594 (Spiegelstrich) Des Weiteren haben sich im Rahmen der vorhergehenden Ausführungen noch einige weitere Punkte ergeben, die im Rahmen einer möglichen Reform bedacht werden könnten:</p> <p>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.</p>	
33	<p>Empfohlen wird, bei einer möglichen Reform des ProstSchG sprachlich anzuerkennen, dass es auch weibliche, non-binäre oder trans*Personen als Betreiber*innen gibt,</p>	<p>Diese Empfehlung verschleiern strukturelle Geschlechterasymmetrien. Prostitution ist kein geschlechtsneutrales Feld. Die überwältigende Mehrheit der Menschen in der Prostitution sind Frauen, die große Mehrheit der Sexkäufer sind Männer. Auch Betreiberstrukturen sind historisch und faktisch männlich dominiert. Eine geschlechtsneutrale Sprache verwischt diese Realität und macht männliche Verant-</p>

<p>und idealerweise das Gesetz geschlechtsneutral zu fassen.</p> <p>Seite 594 (Spiegelstrich) Des Weiteren haben sich im Rahmen der vorhergehenden Ausführungen noch einige weitere Punkte ergeben, die im Rahmen einer möglichen Reform bedacht werden könnten:</p> <p>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).</p>	<p>wortung unsichtbar. Zudem verschiebt die Empfehlung den Fokus von Gewalt auf Identitätspolitik und erzeugt eine falsche Gleichwertigkeit: Dass es weibliche Betreiberinnen gibt, ändert nichts daran, dass Bordellbetreibende Teil eines profitorientierten Systems sind, das auf der Verfügbarkeit anderer Körper beruht.</p> <p>Gesetze müssen eindeutig und justizierbar sein. Rechtssprache folgt dem Prinzip maximaler Klarheit. Sonderzeichen, wechselnde Formen oder kreative Sprachlösungen erschweren Auslegung, Zitierfähigkeit und Rechtssicherheit. Gerichte brauchen stabile, eindeutig lesbare Begriffe, keine sprachlichen Experimente.</p> <p>Rechtssprache ist keine Alltagssprache. Gesetze dienen nicht der Selbstverortung oder Identitätsanerkennung, sondern der Normsetzung und Rechtsdurchsetzung. Symbolische Sprache gehört in politische Debatten, nicht in verbindliche Normtexte.</p> <p>Gesetze müssen barrierearm sein. Rechtstexte müssen auch für Menschen mit geringer Sprachkompetenz, für Nicht-MuttersprachlerInnen und für maschinelle Verarbeitung (Übersetzung, Vorlesen, Datenbanken) verständlich bleiben.</p>
--	--

Praktikabilität und Akzeptanz des Überwachungsverfahrens (F III)

Praktikabilität des Überwachungsverfahrens > Akzeptanz des Überwachungsverfahrens (F III 2)

	Empfehlungen des KFNs	Stellungnahme BVNM
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	Diese Empfehlung zielt darauf ab, die Zugriffsmöglichkeiten anderer Behörden wie Polizei, Zoll und Finanzamt einzuschränken oder zumindest zu kontrollieren, indem ihnen faktisch untersagt wird, die Befugnisse nach § 29 Abs. 1 ProstSchG „mitzubenehmen“. Formal klingt es wie eine harmlose Weiterbildungsmaßnahme: Es soll klargestellt werden, dass andere Behörden kein „Partnerticket“ zur Kontrolle erhalten. In der Praxis bedeutet das aber: Kontrollen durch

	<p>haben, gleichsam als „Partnerticket“ genutzt werden darf, um ebenfalls Kontrollen in Prostitutionsgewerben durchzuführen.</p> <p>Seite 599 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).</p>	<p>Polizei oder Finanzbehörden werden erschwert oder eingeschränkt, selbst wenn es Hinweise auf Zwang, Menschenhandel oder Steuerhinterziehung gibt. Die Empfehlung schützt damit indirekt Betreiber und Profiteure, indem staatliche Kontrollmechanismen künstlich verengt werden.</p> <p>Der Schutzgedanke für Betroffene tritt hier vollständig hinter Bürokratie, Zuständigkeitsfragen und Verwaltungslogik zurück. Anstatt dass jede Behörde, die Gewalt, Ausbeutung oder illegale Strukturen aufdecken könnte, freie Hand bei Kontrollen hat, wird ein künstliches Hindernis aufgebaut – wieder auf Kosten der Schutzbedürftigen.</p> <p>Die Empfehlung dient weniger dem Schutz von Prostituierten, sondern eher dem Schutz der Profiteure vor wirksamer Kontrolle.</p>
35	<p>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.</p> <p>Seite 599 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</p>	<p>Mittlerweile läuft die Prostitutionsanbahnung überwiegend über das Internet. Ordnungsämter, Polizei und Fachberatungsstellen überwachen bereits Plattformen, prüfen Inserate, analysieren Verdachtsfälle und geben Hinweise auf illegale Strukturen. Die Idee, dass eine Arbeitsgruppe hierzu nun neue Instrumente „erarbeiten“ soll, ist deshalb überflüssig und ineffizient. Sie verschwendet Ressourcen für etwas, das bereits läuft, und bietet keinen zusätzlichen Schutz für Menschen in der Prostitution.</p> <p>Zudem verlagert die Empfehlung Verantwortung erneut von staatlichen Schutzmaßnahmen und gezielter Strafverfolgung hin zu einem theoretischen Gremium, das wohl kaum effektiv Strukturen aufdecken kann, die real existieren. Stattdessen wird der Eindruck erweckt, es werde „etwas getan“, während die Profiteure ungehindert weiter agieren.</p> <p>Diese Empfehlung ist reines Symbolhandeln, das nichts zur tatsächlichen Prävention von Gewalt oder Ausbeutung beiträgt.</p>

	<p>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).</p>	<p>Der BVNM setzt sich für ein Verbot von Prostitutionsbetrieben ein und fordert zugleich eine ausreichende finanzielle Ausstattung sowie den politischen Willen der Behörden, sämtliche illegalen Prostitutionsstätten konsequent aufzuspüren, strafrechtlich zu verfolgen, lückenlos zu schießen und zu ahnden.</p> <p>Freier finden Prostituierte auch ohne Arbeitsgruppe.</p>
36	<p>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.</p> <p>Seite 599 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</p>	<p>Es ist generell sinnvoll und notwendig, klar und eindeutig zu regeln, welche Kontrollen im Rahmen von Personenkontrollen zulässig sind und welche Ausweispapiere oder Berechtigungsscheine vorgelegt werden müssen. Eine solche Präzisierung stärkt die Rechtsklarheit für alle Beteiligten, verhindert willkürliche Auslegungen und unterstützt eine rechtsstaatliche und sachgerechte Umsetzung der Kontrollbefugnisse.</p>

	<p>kontrollierten Personen vorgelegt werden müssen (Empfehlung 36).</p>	
<p>37</p>	<p>Empfohlen wird, auf Scheinfreier*inneneinsätze, bei denen Prostituierte getäuscht werden, in Gänze zu verzichten.</p> <p>Seite 600</p> <p>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 gegenüberstehen und nicht mittels</p>	<p>„Scheinfreier“-Einsätze als wichtiges Instrument, um Opfer zu erkennen</p> <p>Die Verlagerung der Prostitution in nicht-offizielle Orte wie Hotels und Wohnungen (nicht registrierte Räume) ist laut BKA-Bundeslagebild Menschenhandel bereits Realität. In Ländern mit dem Nordischen Modell werden regelmäßig sogenannte „Scheinfreier“-Einsätze durchgeführt: Die Polizei recherchiert gezielt auf Prostitutionsplattformen nach auffälligen Angeboten, vereinbart Treffen und stellt die tatsächlichen Freier nach vollzogenem Sexkauf. Dabei werden die Prostituierten nicht getäuscht; stattdessen erhalten die Freier eine strafrechtliche Sanktion. Die Bestrafung der Freier erzeugt einen normativen Effekt und trägt nachweislich zu einer nachhaltigen Reduzierung des Sexkaufs bei.</p> <p>Für die Wirksamkeit dieser Maßnahmen sind polizeiliche Kontrollen Voraussetzungen und unerlässlich. Gleichzeitig wird den betroffenen Prostituierten durch eine begleitende Sozialarbeiterin ein niedrigschwelliges Beratungsangebot unterbreitet.</p> <p>Durch die vom BVNM geforderte Entkriminalisierung der Menschen in der Prostitution wird zudem das notwendige Vertrauen zu den Behörden gestärkt. Dies ermöglicht es den Prostituierten, Gewalt oder Zwang durch Freier zu melden, ohne Repressalien fürchten zu müssen.</p> <p>Auf den Einsatz von „Scheinfreierinnen“, also weibliche Fahnderinnen, kann verzichtet werden.</p>

Täuschung Erkenntnisse zu erlangen versuchen. Auf Scheinfreier*inneneinsätze, bei denen Prostituierte getäuscht werden, sollte daher in Gänze verzichtet werden (Empfehlung 37).	
---	--

Grad der Zielerreichung (G)

Stärkung und Schutz der sexuellen Selbstbestimmung (G I)

Wieso die Empfehlungen 38 – 41 die Überschrift „Stärkung und Schutz der sexuellen Selbstbestimmung“ haben, erschließt sich dem BVNM nicht! Das Wesen der Prostitution ist, die eigene sexuelle Selbstbestimmung der Prostituierten gegen die Fremdbestimmung auszutauschen. Konsensualer Geschlechtsverkehr ist gegenleistungsfrei und unentgeltlich. Es ist eine der größten patriarchalen Lügen der Neuzeit, Mädchen und Frauen, Jungen und Männern und letztlich der gesamten Gesellschaft weiszumachen, dass durch die Zahlung von Geld ein sexueller Übergriff legitimiert oder gar aufgehoben werden könne. Der Übergriff bleibt bestehen. Er verschwindet nicht, unabhängig von der Summe, die gezahlt wird, oder vom Ort des Geschehens, ob Bahnhofstoilette oder Luxus-Hotelzimmer. Der eigentliche Profiteur dieser Umdeutung ist das Patriarchat: Männer kaufen sich im wahrsten Sinne des Wortes „frei“. Regulierte Prostitutionsgesetzgebung verschleiert nicht nur diesen kommerzialisierten sexuellen Übergriff, sondern legitimiert ihn sogar rechtlich und gesellschaftlich und festigt damit das sexuelle Zugriffsrecht des Mannes auf den Körper der Frau.

	Empfehlungen des KFNS	Stellungnahme BVNM
38	Empfohlen wird die Erarbeitung eines bundeseinheitlichen Leitfadens, der den Sachbearbeitenden in der Anmeldung bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe des ProstSchG hilft. Seite 604: Empfohlen wird zunächst die Erarbeitung eines bundeseinheitlichen Leitfadens, der den Sachbearbeitenden in ProstSchG-Behörden bei der Auslegung unbestimmter	Hier geht es um die typischen unbestimmten Rechtsbegriffe, die im ProstSchG vorkommen und deren Auslegung für Sachbearbeitende in der Praxis oft problematisch ist. Solche Begriffe sind bewusst offen formuliert, schaffen aber Rechtsunsicherheit und Spielräume, die immer wieder in der Kritik stehen. Beispiele könnten sein: <ul style="list-style-type: none"> - „Zuverlässigkeit“ (§ 15 ProstSchG): Wer ist zuverlässig, wann wird jemand als ungeeignet betrachtet? - „Gefährdung“ oder „Schutzbedürftigkeit“ (§ 9 ProstSchG): Wann liegt tatsächliche Gefahr vor, wann sind Schutzmaßnahmen nötig? - „Selbstbestimmung“ oder „informierte Einwilligung“ (§ 7 ProstSchG): Was bedeutet das in der Praxis, insbesondere bei vulnerablen Gruppen?

	<p>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.⁹</p>	<ul style="list-style-type: none"> - „Prostitutionsgewerbe“ und „Vermittlung“ (§§ 2, 3 ProstSchG): Welche Formen fallen darunter, welche nicht? <p>Die Empfehlung, einen bundeseinheitlichen Leitfaden zur Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe im ProstSchG zu erarbeiten, ist völlig fehlgeleitet. Unbestimmte Rechtsbegriffe wie „Zuverlässigkeit“, „Selbstbestimmung“ oder „Gefährdung“ sollen angeblich für Sachbearbeitende vereinheitlicht werden. In der Praxis bedeutet das jedoch nichts anderes, als formale Sicherheit für die Verwaltung zu schaffen, während die realen Probleme der Prostitution wie Zwang, Gewalt und Ausbeutung weiterhin ungelöst bleiben.</p> <p>Fazit Ein Leitfaden kann nicht die strukturellen Machtverhältnisse, Abhängigkeiten oder kriminellen Strukturen verändern, die Prostituierte gefährden. Statt den Schutz von Prostituierten zu erhöhen, verstärkt er lediglich die Bürokratie, legitimiert ein System, das auf der Normalisierung von Prostitution als Gewerbe beruht, und gibt den Behörden das trügerische Gefühl, alles sei „geregelt“. Der Schutz der Prostituierten wird dadurch nicht verbessert, sondern erneut auf formale Abläufe und Verwaltungsvorgaben reduziert.</p>
39	<p>Empfohlen wird, einen Forschungsauftrag zur Erarbeitung eines Instruments zum Erkennen des Betroffenseins von prostitutionsspezifischer Kriminalität in Auftrag zu geben.</p> <p>Seite 604 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</p>	<p>Diese Empfehlung verschiebt erneut Verantwortung von staatlichen Schutzbehörden auf theoretische Forschungsmaßnahmen. Statt bestehende Kontroll- und Unterstützungsstrukturen zu nutzen oder das Prostitutionsregime zu ändern, soll zunächst ein Forschungsinstrument entwickelt werden, das prostitutionsspezifische Kriminalität erkennen kann. Das suggeriert, dass Prostituierte nur dann geschützt werden können, wenn ein formal entwickeltes „Erkennungsinstrument“ existiert – und ignoriert, dass Gewalt, Zwang und Ausbeutung bereits jetzt stattfinden und offensichtlich sind.</p> <p>Praktisch bedeutet das:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Schutz für Betroffene wird auf unbestimmte Zeit verzögert, bis Forschungsergebnisse vorliegen. - Die Verantwortung für Erkennung und Intervention wird von den Behörden auf ein abstraktes Instrument verschoben. - Es entsteht der Eindruck, man „tue etwas“, ohne dass reale Verbesserungen für die Prostituierten eintreten.

	<p>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).</p>	<p>Ein Forschungsauftrag zur „Erkennung von Betroffenheit von prostitutionsspezifischer Kriminalität“ ist unnötig und verschwendet öffentliche Mittel.</p> <p>Ein „Erkennung von Betroffensein von prostitutionsspezifischer Kriminalität“ sind objektive Tatbestände wie: eigene Wohnung, eigenes Girokonto, Kontakte außerhalb des Milieus, finanzielle Rücklagen, Krankenversicherung, Schulden, fehlende Alternativen, kein Schulabschluss, keine Ausbildung, keine Berufserfahrung und keine bis kaum deutsche Sprachkenntnisse.</p>
40	<p>Empfohlen wird, in Zusammenarbeit mit Prostitutionsgewerbetreibenden einen verbindlichen Handlungsleitfaden für Fälle zu erarbeiten, in denen Betreibende einen Fall von prostitutionsspezifischer Kriminalität erkannt haben.</p> <p>Seite 606 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</p>	<p>Unter „prostitutionsspezifischer Kriminalität“ werden Straftaten verstanden, die in direktem Zusammenhang mit der Ausübung, Organisation oder Vermittlung von Prostitution stehen und in der Regel im Strafgesetzbuch (StGB) spezifisch geregelt sind. Es handelt sich um Delikte, die das Umfeld der Prostitution betreffen, wobei der Fokus oft auf Ausbeutung, Zwang und illegalen Strukturen liegt.</p> <p>Hauptaspekte der prostitutionsspezifischen Kriminalität</p> <p>Ausbeutung von Prostituierten (§ 180a StGB): Gewerbsmäßige Förderung der Prostitution, bei der Personen in persönlicher oder wirtschaftlicher Abhängigkeit gehalten werden.</p> <p>Zuhälterei (§ 181a StGB): Wenn eine Person Prostituierte ausbeutet, indem sie sich deren Einnahmen aneignet oder sie zur Prostitution zwingt/drängt.</p> <p>Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung (§ 232, 233 StGB): Anwerbung, Beförderung oder Aufnahme von Personen durch Gewalt, Drohung oder Täuschung, um sie sexuell auszubeuten.</p>

<p>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 „weschicken“. 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).</p>	<p>Zwangsprostitution: Anwendung von Gewalt, Drohung oder Ausnutzung einer Zwangslage, um jemanden zur Prostitution zu zwingen.</p> <p>Organisierte Kriminalität (OK): Rotlichtmilieu-Strukturen, die das System Prostitution nutzen, um Geld zu waschen, Menschen zu handeln oder Gewinne illegal zu erzielen.</p> <p>Verstöße gegen das Prostituiertenschutzgesetz (ProstSchG): z.B. Betrieb eines Prostitutionsgewerbes ohne Genehmigung, Verstöße gegen die Anmeldepflicht oder Hygienevorschriften.</p> <p>Wichtige Differenzierung Die Kriminalität bezieht sich in erster Linie auf die Straftaten des Umfelds (Zuhälter, Betreiber), nicht zwangsläufig auf die Prostitution selbst.</p> <p>Ausgerechnet den Prostitutionsgewerbetreibenden soll die Aufgabe übertragen werden, einen verbindlichen Handlungsleitfaden dafür zu entwickeln, wie sie „prostitutionsspezifische Kriminalität“ erkennen und darauf reagieren sollen. Mit anderen Worten: Profiteure sollen sich selbst Regeln geben, wann sie Verbrechen melden und damit gleichzeitig darüber entscheiden, wie viel Kontrolle oder Transparenz überhaupt stattfindet.</p> <p>Das ist absurd und gefährlich, weil</p> <ul style="list-style-type: none"> - nicht ausgeschlossen werden kann, dass Betroffene prostitutionsspezifischer Kriminalität weiterhin abhängig bleiben von denselben Personen, die meist wirtschaftlich oder strukturell von der Prostitution profitieren. - durch eine „Selbstkontrolle“ können Zuhälterei, Ausbeutung und Menschenhandel weder aufgeklärt noch verhindert werden. - der Staat sich damit erneut aus seiner Schutzverantwortung zieht und diese auf die Profiteure abwälzt.
--	--

		<p>Fazit Ein Handlungsleitfaden für prostitutionsspezifischer Kriminalität kann nicht von den Profiteuren selbst entwickelt werden, ohne dass dies die Schutzbedürftigen massiv gefährdet. Das ist menschenrechtlich und strafrechtlich völlig unverantwortlich. Es entzieht den Betroffenen von prostitutionsspezifischer Kriminalität damit jeglichen echten Schutz: ein staatliches Schutzversagen in Reinform.</p>
41	<p>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.</p> <p>Seite 606 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</p>	<p>Hinweise im Erlaubnisverfahren ändern nichts: Bordellbetreibenden war es jahrzehntelang egal, ob Frauen Opfer von Zwangsprostitution oder Menschenhandel sind, Schutzinteressen wurden systematisch ignoriert. Allein der eigene Profit interessiert die Bordellbetreibende. Schutzinteressen wurden und werden konsequent ignoriert, solange Geld zu verdienen ist.</p> <p>Hier tritt besonders deutlich zu Tage, woran das System krankt. Das Gutachten erkennt die Problematik, dass der staatliche Genehmigungsprozess den Anschein vermittelt „hier ist alles sauber“, obwohl das niemals gewährleistet werden kann. Die Empfehlung blendet aus, dass sich von diesem Schein Freier besonders gern trügen lassen.</p>

	Beobachtungspflicht besteht (Empfehlung 41).
--	---

Schutz der Gesundheit von Prostituierten (G II)

Gesundheitsrisiken entstehen primär durch Gewalt, Druck und ökonomische Abhängigkeit – nicht durch ein Sexkaufverbot. Trotz gesetzlicher Kondompflicht berichten viele Frauen, dass Freier regelmäßig nach Geschlechtsverkehr ohne Kondom fragen. Das zeigt: Die strukturelle Macht liegt beim Sexkäufer. Das Nordische Modell setzt genau hier an. Es reduziert die Nachfrage und verschiebt den Fokus auf das Verhalten der Freier. Gleichzeitig werden staatliche Gesundheits- und Ausstiegsangebote ausgebaut. Die Verhandlungsmacht der Prostituierten wird gestärkt, nicht geschwächt.

	Empfehlungen des KFNs	Stellungnahme BVNM
42	<p>Empfohlen wird, in der gesundheitlichen Beratung darauf hinzuweisen, dass Prostituierte in Fragen der Kondomnutzung auch Verantwortung für Kolleg*innen tragen.</p> <p>Seite 611 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</p>	<p>Die Verantwortung für die Kondomnutzung liegt nicht bei den Prostituierten – sondern bei den Freiern, die gesetzlich zum Schutz verpflichtet sind. Dass sie trotzdem ständig und „zunehmend“¹⁰ nach „ohne Kondom“ fragen, zeigt, wie absurd es ist, den Prostituierten die Rolle von Aufpasserinnen für Kolleginnen zuzuschieben. Neben dem wirtschaftlichen Aspekt kommt leider auch hinzu, dass die Frauen nicht mehr können und dann „lieber“ einen Freier ohne Kondom bedienen, als mehrere Freier mit Kondom.</p> <p>Die Empfehlung, dass Prostituierte „Verantwortung für Kolleg*innen“ in Fragen der Kondomnutzung übernehmen sollen, ist problematisch, weil:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sie entlastet Freier, Profiteure und den Staat: Statt Maßnahmen zur Kontrolle, Aufklärung und Unterstützung bereitzustellen, sollen die Prostituierten selbst dafür sorgen, dass „Kolleg*innen“ geschützt sind. - Sie verlagert staatliche Schutzpflichten auf die Prostituierten selbst, statt dass Gesundheits- und Präventionsmaßnahmen durch Freier, Behörden oder Fachstellen umgesetzt werden. - Sie setzt voraus, dass Prostituierte die Rolle von Polizei oder Aufpasserinnen übernehmen, was Zwang, Überforderung und soziale Kontrolle untereinander erzeugen kann. <p>Das Gleiche gilt für den Einsatz von Lecktüchern.</p>

¹⁰ Deutsche Aidshilfe (2024): Was brauchen Sexarbeiter*innen? Forschungsbericht zum Projekt »Sexuelle Gesundheit und HIV/STI-Präventionsstrategien und -bedarfe von Sexarbeitenden«, S. 74

	<p>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)</p> <p>Nicht vorgeschrieben ist bislang der Einsatz von Lecktüchern. Ob hierfür Bedarf besteht, kann das Evaluationsteam nicht beurteilen.</p>	
43	<p>Empfohlen wird, in § 24 Abs. 2 S. 2 ProstSchG die Formulierung „in den für sexuelle Dienstleistungen genutzten Räumen“ zu streichen/zu ersetzen.</p> <p>Seite 610 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).</p>	<p><i>„Der Betreiber einer Prostitutionsstätte, eines Prostitutionsfahrzeugs oder einer Prostitutionsveranstaltung hat dafür Sorge zu tragen, dass in den für sexuelle Dienstleistungen genutzten Räumen während der Betriebszeiten eine angemessene Ausstattung mit Kondomen, Gleitmitteln und Hygieneartikeln jederzeit bereitsteht.“</i></p> <p>Der BVNM setzt sich für die Schließung der Bordelle ein.</p>

Verbesserung der Arbeitsbedingungen (G III)

Prostitution fällt politisch und rechtlich in Deutschland überwiegend in den Zuständigkeitsbereich des Ministeriums für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend, weil sie primär als sozial-, gleichstellungs- und gewaltpolitisches Thema betrachtet wird und nicht als gewöhnliches Arbeitsmarktphänomen. Im Mittelpunkt staatlicher Maßnahmen stehen Fragen des Schutzes vor Ausbeutung, Menschenhandel, Gewalt sowie die Unterstützung besonders vulnerabler Menschen in der Prostitution. Diese Aspekte betreffen vor allem Gleichstellungspolitik, Opferschutz, soziale Beratung und Ausstiegsangebote, also klassische Aufgabenfelder des BMBFSFJ. Diese Zuordnung verdeutlicht, dass staatliche Regulierung hier stärker auf Schutz, Prävention und soziale Unterstützung ausgerichtet ist als auf klassische arbeitsmarktpolitische Steuerung des Bundesministeriums für Arbeit. Anders als bei gewöhnlichen Arbeitsverhältnissen besteht der „Arbeitsinhalt“ in der Prostitution gerade in der körperlichen Verfügbarkeit eines Menschen gegenüber zahlenden Freiern, wodurch Grenzverletzungen, Drucksituationen und Gewalt systemimmanent bleiben. Rechtliche Vorgaben zu Registrierung, Beratung oder Arbeitsbedingungen ändern nichts an dieser grundlegenden Dynamik. Sie können administrative Rahmen schaffen, aber sie verhindern nicht die Gewalt, die aus der Nachfrage nach käuflichem Sex entsteht. Deshalb kann das Prostituiertenschutzgesetz Prostitution zwar verwalten, aber nicht in eine Form von Arbeit überführen, die vergleichbare Schutz- und Selbstbestimmungsstandards wie andere Tätigkeiten gewährleistet. In Ländern mit Nordischem Modell ist von „Arbeit“ keine Rede. Als Basis erkennt der Staat den Sexkauf als eine männliche und als eine Form geschlechtsspezifischer Gewalt an.

	Empfehlungen des KFNs	Stellungnahme BVNM
44	<p>Empfohlen wird, einen bundeseinheitlichen Leitfaden zu entwickeln, der die unbestimmten Rechtsbegriffe in §§ 18 und 19 ProstSchG. sowie den behandelt (ergänzend zu Empfehlung 38).</p> <p>Seite: 611: 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</p>	<p>Unbestimmte Rechtsbegriffe in §§ 18 und 19 ProstSchG sind: „Schutz, mindestens gewährleistet, sachgerechtes Notrufsystem, angemessene Ausstattung, geeignete Aufenthalts- und Pausenräume, unverhältnismäßigem Aufwand, schützenswerte Interesse von Prostituierten“.</p> <p>Grund für das Vorhandensein unbestimmter Rechtsbegriffe ist, dass der Gesetzgeber nicht jeden regelungsbedürftigen Sachverhalt vorhersehen und bestimmen kann. Unbestimmter Rechtsbegriffe gewähren daher den SachbearbeiterInnen eine gewisse Flexibilität bei der Anwendung der Normen. Bei einem Leitfaden besteht die Gefahr, dass die vom Gesetzgeber gewünschte Flexibilität in der Anwendungspraxis verloren geht. In einem Umfeld, in dem menschenunwürdige Zustände bestehen, sollte gewährleistet sein, dass die zuständigen SachbearbeiterInnen sich ein umfassendes persönliches Bild machen.</p>

	<p>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.</p>	<p>Der BVNM fordert die Abschaffung von legalen Prostitutionsstätten. Wenn legale Prostitutionsstätten ohnehin wegfallen, werden die unbestimmten Rechtsbegriffe in §§ 18 und 19 ProstSchG praktisch obsolet.</p>
45	<p>Empfohlen wird die Reform oder die Abschaffung des § 18 Abs. 2 Nr. 7 ProstSchG.</p> <p>Seite 611: 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</p>	<p>§ 18 Abs. 2 Nr. 7 ProstSchG regelt aktuell, dass Prostituierte in den für „sexuelle Dienstleistungen“ genutzten Räumen nicht übernachten oder wohnen dürfen. Die Empfehlung schlägt vor, diese Regelung zu reformieren oder abzuschaffen, sodass Prostituierte wieder in denselben Räumen schlafen dürfen, in denen sie arbeiten. In den Ländern mit Nordischem Modell erfüllt der Umstand, dass Frauen in der Prostitution vor Ort schlafen, den Straftatbestand der sexuellen Ausbeutung.</p> <p>Der BVNM setzt sich für die Schließung der Bordelle ein.</p> <p>Die Empfehlung macht deutlich, wie weit sich die Perspektive der Evaluation von allgemeinen arbeits- und sozialrechtlichen Standards entfernt. Die Trennung von Arbeits- und Wohnort gehört zu den grundlegenden Voraussetzungen menschenwürdiger Arbeitsbedingungen. Dass Prostituierte in denselben Räumen wohnen und schlafen sollen, in denen sie stundenlang, Tag für Tag, sexuelle Handlungen erbringen, würde einen Zustand legitimieren, der in anderen Arbeitsbereichen als unvereinbar mit Arbeitnehmer- und Gesundheitsschutz angesehen wird.</p> <p>Besonders problematisch ist, dass solche Konstellationen häufig gerade Ausdruck wirtschaftlicher Abhängigkeit und prekärer Lebensverhältnisse sind. Statt auf deren Überwindung hinzuwirken, würde die vorgeschlagene Änderung bestehende Missstände nachträglich rechtlich absichern. Die Empfehlung erweckt daher den Eindruck, dass faktisch bestehende Verhältnisse legalisiert werden sollen, obwohl erhebliche Zweifel bestehen, ob sie mit dem Schutzgedanken des Prostituiertenschutzgesetzes vereinbar sind.</p>

<p>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).</p>	<p>Fazit Auch diese Empfehlung entlarvt die Zielrichtung der gesamten Evaluation: Eingefahrene (obwohl illegale) Verhältnisse sollen legalisiert werden, obwohl sie eigentlich unzumutbar sind.</p>
--	--

<p>Seite 611 „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.“</p> <p>Fußnote: Vgl. bspw. Farley/Kleine/Neuhaus/McDowell/Schulz/Nitschmann (2022).</p>	<p>Es wirkt zynisch, wie in der Evaluation andere Forschungsergebnisse kritisiert werden, während die eigene Datengrundlage vage ist. Die Argumentation lässt erkennen, dass hier offensichtlich das Bild einer unproblematischen Nachfrage erzeugt werden soll, während kritische Perspektiven auf Freier und Marktmechanismen ausgespart oder abgeschwächt werden.</p> <p>Es drängt sich erneut die Frage auf, wer tatsächlich für die Ergebnisse in der Evaluation verantwortlich ist.</p>
---	---

Nicht intendierte Nebenwirkungen - Vertiefende und differenzierende Betrachtung (H I)

Der BVNM betont: Menschen in der Prostitution brauchen unabhängig von ihrem Herkunftsland oder ihrem Aufenthaltsstaus ein Recht auf Unterstützung und Hilfe. Es müssen Perspektiven außerhalb der Prostitution geboten werden. Soziale Hilfen müssen ganzheitlich gedacht werden. Es braucht Wohnraum, eine gesundheitliche und psychologische Versorgung, Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten und der Lebensunterhalt für sich und ggf. für die Kinder der Betroffenen muss gesichert sein. Soziale Hilfen und Ausstiegshilfen können jedoch nur nachhaltig, finanziell und personell in hoher Qualität gewährleistet sein, wenn der Prostitutionsmarkt deutlich verkleinert wird, und die Nachfrage, die immer neue Frauen in das System Prostitution bringt, deutlich reduziert wird. Außerdem ist es gegenüber der Allgemeinheit, die für die Ausstiegshilfen aufkommt, nicht rechtfertigbar, das System Prostitution mit staatlicher Unterstützung am Laufen zu

halten, während die Folgen für die Gesamtgesellschaft negativ sind und die Organisierte Kriminalität weiterhin immense Gewinne abschöpft. Solange der Prostitutionsmarkt unangetastet bleibt, wird es profitabel sein, Frauen in die Prostitution zu bringen.

	Empfehlungen des KFNs	Stellungnahme BVNM
46	S. 614 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.	In der Evaluation auf Seite 614 heißt es „ <i>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).</i> “ Die Empfehlung verkennt die männliche Gewalt durch den Sexkauf, die sich auf alle Prostituierten negativ auswirkt. Die Empfehlung, die unterschiedlichen Bedürfnisse von Menschen in der Prostitution stärker zu berücksichtigen und die Unterstützung individuell an die spezifischen Lebensrealitäten der verschiedenen Gruppen anzupassen, entspricht dem Nordischen Modell, da es den Ausbau von Unterstützungsangeboten fordert.

Prüfempfehlungen (1–18)

Auswertung der Bundesstatistik (E I)

<p>1</p> <p>Empfohlen wird die Prüfung, ob eine klare und statistisch handhabbare Definition für den Begriff „Kleinstprostitutionsstätte“ gefunden werden kann.</p> <p>Seite 584</p> <p>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).</p>	<p>Eine Kleinstprostitutionsstätte ist ein kleiner, genehmigungspflichtiger Betrieb zur Prostitutionsausübung, der unter das Prostituiertenschutzgesetz fällt.</p> <p>Rechtliche Bedeutung</p> <p>Auch eine Kleinstprostitutionsstätte gilt rechtlich als Prostitutionsstätte und unterliegt grundsätzlich:</p> <ul style="list-style-type: none"> - der Erlaubnispflicht für Prostituierte/Betreibende - bestimmten Auflagen zum Schutz der Prostituierten - Kontrollmöglichkeiten der Behörden <p>Abgrenzung</p> <p>Eine Kleinstprostitutionsstätte ist nicht:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Straßenprostitution - Escort ohne feste Räumlichkeit - ein größerer Bordellbetrieb mit mehreren gleichzeitig tätigen Personen <p>Problematische Grundannahme der Empfehlung</p> <p>Die Empfehlung setzt implizit voraus, dass es qualitative Unterschiede in der Schutz- und Gefährdungslage zwischen verschiedenen Formen von Prostitutionsstätten gibt, insbesondere, dass „kleine“ Einrichtungen potenziell weniger riskant oder besser kontrollierbar seien. Aus einer kritischen Perspektive ist diese Annahme hoch problematisch, denn die Größe ist kein Schutzfaktor. Gewalt, Ausbeutung, Zwang und Abhängigkeit sind nicht an die Anzahl der Zimmer oder Prostituierten gebunden.</p> <p>Definitionsarbeit als technokratische Verschiebung</p> <p>Die Fokussierung auf eine „statistisch handhabbare“ Definition verschiebt das Problem: Statt die realen Macht- und Gewaltverhältnisse in der Prostitution zu adressieren, wird ein verwaltungstechnisches Ordnungskriterium gesucht. Dadurch entsteht der Eindruck, dass bessere Kategorisierung automatisch zu besserem Schutz führt, was empirisch nicht belegt ist. Messbarkeit wird mit Sicherheit verwechselt.</p>
---	---

		<p>Fazit Die Empfehlung zur Definition einer „Kleinstprostitutionsstätte“ verengt das Problem auf eine verwaltungstechnische Frage und ignoriert, dass Prostitution unabhängig von der Größe der Einrichtung mit strukturellen Unsicherheiten und Gewaltverhältnissen verbunden sein kann.</p>
--	--	---

Akzeptanz und Praktikabilität des Anmeldeverfahrens > Akzeptanz des Anmeldeverfahrens (F I 1)

2	<p>Empfohlen wird die Prüfung, welche Möglichkeiten es gibt, auf eine Nennung der Prostitutionstätigkeit in amtlichen Schreiben zu verzichten, um eine ungewollte Enttarnung zu verhindern.</p>	<p>Implizites Eingeständnis von Stigmatisierung Wenn Prostitution tatsächlich eine „normale Dienstleistung“ wäre, müsste sie nicht versteckt werden. Die Empfehlung ist damit ein indirektes Eingeständnis des Staates, dass Prostitution trotz 24 Jahren Prostitutionsgesetzgebung weiterhin stark stigmatisiert ist, diese Stigmatisierung reale soziale, familiäre und ökonomische Risiken nach sich zieht und staatliches Handeln selbst zur „Gefährdung“ beiträgt (z. B. durch Briefe, Akten, Behördenkontakte). Der Staat versucht also, die Folgen der eigenen Widersprüche administrativ abzufedern.</p> <p>Normalisierung auf dem Papier – Ausnahme in der Praxis Die Empfehlung steht im Spannungsverhältnis zur Behauptung, Prostitution sei eine reguläre Erwerbstätigkeit. Bei anderen Dienstleistungen (Friseurinnen, Pflegekräften, Selbstständigen) ist eine „Enttarnung“ kein Thema. Dass sie hier ausdrücklich problematisiert wird, zeigt: Prostitution ist rechtlich normalisiert, sozial aber nicht akzeptiert. Durch die Empfehlung wird die „Scheinnormalität“ reproduziert.</p> <p>Verlagerung des Problems auf die Betroffenen Anstatt Stigmatisierung aktiv zu bekämpfen, wird sie stillschweigend als gegeben akzeptiert. Das Risiko wird nicht gesellschaftlich oder strukturell bearbeitet, sondern den Betroffenen überlassen, die sich „schützen“ müssen, indem ihre Tätigkeit verborgen bleibt. Das ist paradox: Eine Tätigkeit gilt offiziell als legitim, muss aber geheim gehalten werden, um Schaden zu vermeiden.</p> <p>Schutzmaßnahme oder Verschleierung struktureller Gewalt? Zwar ist der Schutz vor unfreiwilligem Outing praktisch sinnvoll. Aber kritisch betrachtet wird nicht die Ursache (Stigma, Gewalt, Diskriminierung) adressiert, sondern lediglich die Sichtbarkeit von Prostitution reduziert. Gerade wenn man davon ausgeht, dass Prostitutionsverhältnisse häufig von</p>
---	---	--

		<p>Abhängigkeit und Unsicherheit geprägt sind, kann diese Schaffung von Unsichtbarkeit auch die Kontrolle erschweren, die Isolation verstärken und die Machtverhältnisse stabilisieren.</p> <p>Ambivalenz staatlicher Verantwortung Die Empfehlung offenbart eine zentrale Ambivalenz des Prostituiertenschutzgesetzes: Der Staat reguliert eine Tätigkeit, erkennt aber gleichzeitig an, dass ihre Offenlegung nicht gewünscht bzw. gefährlich sein kann. Das wirft eine grundsätzliche Frage auf: Wie „normal“ kann eine Dienstleistung sein, deren bloße Benennung als Risiko gilt?</p> <p>Fazit Die Empfehlung, auf die Nennung der Prostitutionstätigkeit in amtlichen Schreiben zu verzichten, ist weniger Ausdruck gelungener Normalisierung als ein stilles Eingeständnis fortbestehender Stigmatisierung und Gefährdung. Sie schützt kurzfristig vor Enttarnung, verschleiert jedoch langfristig die strukturellen Probleme einer Gesellschaft, das eine Tätigkeit zugleich legalisiert und sozial brandmarkt.</p>
3	<p>Empfohlen wird die Prüfung, welche Möglichkeiten es gibt, einen einheitlichen, handlichen Ausweis zu schaffen, der die Anmeldung und die gesundheitliche Beratung insgesamt dokumentiert.</p> <p>Seite 587 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</p>	<p><i>„Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.“ (Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG).</i></p> <p>Was würden die Mütter und Väter unseres Grundgesetzes sagen, wenn der Bundestag demnächst beschließen würden, einen kleinen „handlichen Ausweis“ zu schaffen, wo Deutschland die Anmeldung und gesundheitliche Beratung von Frauen in der Prostitution dokumentiert. Fast kein anderes Land in Europa oder weltweit fördert den Sexkauf in annähernd vergleichbarer Weise.</p> <p>Diese Empfehlung beruht auf einer problematischen Grundannahme: Die formale Registrierung bildet nur einen kleinen Teil des Prostitutionsgeschehens ab. Ein erheblicher Anteil der Prostitution findet im statistisch nicht erfassten Dunkelfeld statt. Registrierungsdaten spiegeln daher nicht die Realität des Gesamtmarktes wider, sondern lediglich den begrenzten Ausschnitt jener Personen, die sich aus rechtlichem Zwang, ökonomischem Druck oder strategischen Gründen anmelden. Dadurch entsteht die Gefahr eines verzerrten Bildes eines überschaubaren, regulierten und vermeintlich sicheren Marktes, während zentrale Risiken wie Zwang, Gewalt, Ausbeutung und Menschenhandel weitgehend unsichtbar bleiben.</p>

<p>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).</p>	
---	--

Praktikabilität des Anmeldeverfahrens (F I 2)

<p>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 Sexualassistentz oder unter bestimmten Umständen auch der Bereich Tantra-Massage sein.</p> <p>Seite 588 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 Sexualassistentz, weil fraglich ist, ob bei dieser Form der sexuellen Dienstleistungen diejenigen Risiken bestehen, von denen der</p>	<p>Ausnahmen als bewusste Umgehungsstrategie Die Empfehlung zielt nicht auf Schutz, sondern auf Abgrenzungserleichterung für den Markt: Prostitutionstätigkeiten werden umetikettiert, ohne dass sich die zugrunde liegende Praxis ändert: sexuelle Handlungen gegen Entgelt aufgrund von Nachfrage (Freiern). Damit entsteht kein sachlicher Unterschied, sondern ein juristisches Schlupfloch.</p> <p>Nachfrage-Getriebenheit bleibt identisch Sowohl Tantra-Massage als auch Sexualassistentz¹¹ existieren nicht im luftleeren Raum, sondern ausschließlich aufgrund männlicher Nachfrage nach sexueller Verfügbarkeit. Dass diese Nachfrage mit anderen Begriffen moralisch oder therapeutisch aufgeladen wird, ändert nichts am Kern: Es handelt sich um Prostitution und Sexkauf, nur mit einer vermeintlich höheren gesellschaftlicher Akzeptanz, vor allem des Sexkaufs.</p> <p>Massives Missbrauchspotenzial bei Menschenhandel Wenn Ausnahmen zugelassen werden, ist absehbar, dass Betroffene von Menschenhandel unter Zwang oder Abhängigkeit systematisch als „Tantra-Masseurin“ oder „Sexualassistentin“ geführt würden. Nicht, weil das ihre tatsächliche Tätigkeit beschreibt, sondern weil Kontrollen umgangen werden können, Melde- und Schutzpflichten entfallen und Betreiber sich der Regulierung entziehen. Die Ausnahmefälle würden Ausbeutung nicht verhindern, sondern verschleiern.</p>
---	---

¹¹ vgl. hierzu [Positionspapier Prostitution und Sexualassistentz](#)

<p>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</p>	<p>Scheinbare Differenzierung – reale Entgrenzung Der aktuell „weite“ Prostitutionsbegriff ist aus Schutzsicht kein Mangel, sondern eine bewusste sicherheitsrechtliche Entscheidung: Er stellt auf die tatsächliche Handlung ab, nicht auf deren Bezeichnung, Atmosphäre oder Rechtfertigungsnarrativ. Ausnahmen bewirken, dass sich die Grenze zwischen Prostitution und Nicht-Prostitution verwischt, polizeiliche Kontrollen faktisch unmöglich machen und den Vollzug massiv schwächen.</p> <p>Symbolische Aufwertung – faktische Entsolidarisierung Besonders problematisch ist die implizite Wertung: ⇒ „Normale“ Prostitution = regulierungsbedürftig ⇒ „Tantra/Sexualassistenz“ = möglicherweise etwas anderes, Besseres Das spaltet Betroffene in „legitime“ und „illegitime“ Formen sexueller Dienstleistungen und entzieht gerade den vulnerabelsten Personen den gesetzlichen Schutz.</p> <p>Der weite Prostitutionsbegriff stellt bewusst auf die tatsächliche Vornahme sexueller Handlungen gegen Entgelt ab und nicht auf deren sprachliche, therapeutische oder kulturelle Rahmung. Tätigkeiten wie Sexualassistenz oder Tantra-Massage erfüllen diesen Tatbestand, da sie auf entgeltliche sexuelle Handlungen zur Befriedigung der Nachfrage Dritter gerichtet sind.</p> <p>Die Zulassung von Ausnahmen birgt ein erhebliches Umgehungs- und Missbrauchspotenzial. Insbesondere besteht die konkrete Gefahr, dass ausbeuterische Prostitutionsverhältnisse und Fälle von Menschenhandel durch Umdeklaration der Tätigkeit der Regulierung entzogen werden. Die praktische Kontroll- und Durchsetzbarkeit des Gesetzes würde dadurch erheblich geschwächt. Der bestehende weite Prostitutionsbegriff ist daher aus Schutzgesichtspunkten sachgerecht und erforderlich. Eine Differenzierung nach Tätigkeitsbezeichnungen würde nicht zu mehr Schutz führen, sondern zur Verschleierung tatsächlicher Ausbeutungsverhältnisse beitragen und ist mit der Zielsetzung des Prostituiertenschutzgesetzes nicht vereinbar.</p> <p>Fazit Die Empfehlung, Ausnahmen vom Prostitutionsbegriff für Sexualassistenz oder Tantra-Massage zu prüfen, ist ausdrücklich abzulehnen. Sie schafft gezielte Schlupflöcher für Umgehung, erleichtert die Verschleierung von Ausbeutung und Menschenhandel und schwächt den Schutz der</p>
--	---

		Betroffenen. Sexuelle Handlungen gegen Entgelt bleiben Prostitution – unabhängig von ihrer Bezeichnung.
5	<p>Empfohlen wird die Prüfung, ob eine vermehrte Zentralisierung von Anmeldung und gesundheitlicher Beratung sinnvoll ist.</p> <p>Seite: 589</p> <p>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 ausreichende Erfahrung aufbauen könnten. Ein Nachteil bestünde in den längeren Anfahrtswegen eines Teils der Prostituierten zu den Anmeldestellen. Das wird man abwägen müssen.</p>	<p>Die vorgeschlagene Zentralisierung mag Verwaltungsinteressen dienen, verschärft aber das Problem für Prostituierte weiter: sie müssen teilweise noch längere Wege und Hindernisse in Kauf nehmen, statt niedrigschwellige Zugang zu Anmeldung und Beratung zu bekommen. Zudem erhöht es das Risiko von Abhängigkeiten von VermittlerInnen oder Dritten, die zusätzlich Geld von den Prostituierten verlangen.</p>

6	<p>Empfohlen wird die Prüfung, ob es möglich ist, die Reihung von gesundheitlicher Beratung und Informations- und Beratungsgespräch zu tauschen.</p> <p>Seite 590 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).</p>	<p>Aktuell müssen Prostituierte zuerst die gesundheitliche Beratung absolvieren, bevor sie sich anmelden können, um die Anmeldebescheinigung zu erhalten.</p> <p>Dem BVNM erschließt sich nicht der Sinn eines Tausches. Die Reihenfolge darf nicht zugunsten bürokratischer Bequemlichkeit infrage gestellt werden.</p>
7	<p>Empfohlen wird die Prüfung, ob es erforderlich ist, an der Regelung in § 4 Abs. 1 Nr. 5 ProstSchG festzuhalten.</p> <p>Seite 590 Schließlich haben sich im Rahmen der vorhergehenden Ausführungen noch einige weitere Punkte ergeben, die im Rahmen einer möglichen Reform überdacht werden könnten:</p> <p>§ 4 Abs. 1 Nr. 5 ProstSchG (Pflicht zur Angabe von Ländern und Kommunen, in denen die Prostitutionstätigkeit geplant ist)</p>	<p><i>(1) Bei der Anmeldung hat die anmeldepflichtige Person zwei Lichtbilder abzugeben und folgende Angaben zu machen: 5. die Länder oder Kommunen, in denen die Tätigkeit geplant ist.</i></p> <p>Siehe Stellungnahme BVNM zu Empfehlung 21</p> <p>Die Empfehlung zielt womöglich auf eine bundesweit einheitliche, ortsunabhängige Anmeldebescheinigung und damit auf mehr Verwaltungsklarheit, nicht auf einen grundsätzlichen Perspektivwechsel im Umgang mit Prostitution.</p> <p>Fazit Die Empfehlung ist kritikwürdig, weil sie nicht Schutz verbessert, sondern staatliche Registrierung vereinheitlicht und ausweitet. Sie macht das ProstSchG effizienter, aber nicht gerechter, nicht sicherer und nicht sensibler für die Lage der Betroffenen.</p>

<p>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).</p>	
--	--

Akzeptanz und Praktikabilität des Erlaubnisverfahrens > Akzeptanz des Erlaubnisverfahrens (F II 1)

<p>8</p> <p>Empfohlen wird die Prüfung, ob Ausnahmen vom Weisungsverbot für die Festsetzung von Mindestpreisen, möglicherweise mit Zustimmung der Erlaubnisbehörde, zugelassen werden können.</p> <p>S. 593</p> <p>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</p>	<p>Die Prüfempfehlung berührt einen zentralen Grundpfeiler des Prostituiertenschutzgesetz: das Weisungsverbot (§ 26 Abs. 2). Dieses Verbot ist kein technisches Detail, sondern Ausdruck des gesetzgeberischen Kernanliegens, sexuelle Selbstbestimmung gegenüber strukturellen Machtverhältnissen im Betrieb abzusichern.</p> <p>Verkehrung der Schutzlogik</p> <p>Das Weisungsverbot soll verhindern, dass Bordellbetreibende Einfluss auf Art, Umfang und Bedingungen sexueller Dienstleistungen nehmen. Es zieht eine klare Grenze zwischen organisatorischem Rahmen (Räume, Hygiene, Öffnungszeiten) und der inhaltlichen Gestaltung sexueller Handlungen. Die vorgeschlagene Ausnahme für Mindestpreise würde genau diese Grenze aufweichen. Preisgestaltung ist im Prostitutionskontext kein neutraler Marktmechanismus, sondern ein wesentliches Steuerungsinstrument. Wer Mindestpreise festlegt, nimmt faktisch Einfluss auf die Zielgruppe Freier, die Art der nachgefragten Leistungen und den wirtschaftlichen Druck auf einzelne Prostituierte. Damit würde das Weisungsverbot in einem zentralen wirtschaftlichen Bereich relativiert.</p> <p>Scheinargument „Schutz vor Unterbietungswettbewerb“</p> <p>Die Empfehlung argumentiert, ohne Mindestpreise könne es zu Unterbietungswettbewerben kommen, wodurch Prostituierte Leistungen zu Preisen anbieten „müssen“, die sie eigentlich nicht wollen. Das Problem liegt jedoch nicht im Fehlen eines Mindestpreises, sondern in strukturellem Druck, etwa durch die extrem hohen Zimmerpreise, Wirtschaftlichkeit und die hohe Konkurrenzsituationen. Eine durch Seiten des Betreibers festgelegte Preisgrenze verschiebt diesen Druck nicht, sondern verlagert die Entscheidungsmacht.</p>
---	---

<p>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).</p>	<p>Zudem entsteht ein Widerspruch: Einerseits wird argumentiert, Mindestpreise stärkten Selbstbestimmung. Andererseits sollen sie von Betreibenden – also den Profituren – festgesetzt oder zumindest mitbestimmt werden. Das ist keine Stärkung individueller Autonomie, sondern eine Kollektivierung unter betrieblicher Einflussnahme.</p> <p>Machtasymmetrie wird unterschätzt Die Empfehlung operiert mit dem Gedanken freiwilliger „Einbindung“ der Prostituierten in Preisentscheidungen. Dabei wird jedoch die reale Machtasymmetrie in Prostitutionsbetrieben ausgeblendet. Selbst formale Zustimmung kann unter ökonomischem oder sozialem Druck erfolgen.</p> <p>Ein Zustimmungsvorbehalt der Erlaubnisbehörde würde dieses strukturelle Problem nicht lösen. Behörden können schwer prüfen, ob eine Preisentscheidung tatsächlich frei zustande kam oder faktisch durch betriebliche Hierarchien beeinflusst wurde.</p> <p>Normative Verschiebung zugunsten von Betreiberinteressen (Profiteuren) Bemerkenswert ist, dass die Begründung stark auf Interessen der Betreibenden abzielt. Das ist aus unternehmerischer Sicht nachvollziehbar, steht aber nicht im Zentrum eines Schutzgesetzes.</p> <p>Das ProstSchG verfolgt keinen betriebswirtschaftlichen Optimierungszweck, sondern einen Schutzauftrag. Eine Ausnahme vom Weisungsverbot würde die Balance zugunsten betrieblicher Steuerungsinteressen verschieben.</p> <p>Gefahr der Aushöhlung eines Kernprinzips Das Weisungsverbot ist symbolisch wie praktisch bedeutsam: Es markiert, dass „sexuelle Dienstleistungen“ nicht dem Direktionsrecht eines Betreibers unterliegen. Wenn nun ausgerechnet bei der Preisgestaltung Ausnahmen zugelassen würden, entstünde ein Präzedenzfall. Was als „kleine Ausnahme“ beginnt, könnte die dogmatische Trennlinie zwischen selbstbestimmter Tätigkeit und betrieblicher Einflussnahme nachhaltig verwischen.</p> <p>Fazit Die Prüfempfehlung erscheint weniger als notwendige Korrektur eines Umsetzungsproblems, sondern als Verschiebung des Schutzkonzepts zugunsten administrativer und betrieblicher Praktikabilität durch Profieure. Wenn es Unterbietungsdynamiken gibt, ist das ein Hinweis auf</p>
---	---

		<p>strukturelle Marktbedingungen, nicht auf einen Fehler des Weisungsverbots. Die Lösung kann nicht darin bestehen, Betreibenden mehr Einfluss auf Preisstrukturen einzuräumen.</p> <p>Das Weisungsverbot ist ein Kernbestandteil der Schutzarchitektur des ProstSchG. Seine Aufweichung, selbst unter behördlichem Vorbehalt, würde das normative Fundament der sexuellen Selbstbestimmung im Gesetz schwächen, statt es zu stärken.</p> <p>Bordellbetreibende legen bereits trotz Weisungsverbot Mindestpreise fest, um den Frieden zwischen den Frauen zu gewährleisten. Der BVNM setzt sich für ein Verbot von legalen Prostitutionsstätten ein.</p>
--	--	--

Praktikabilität des Erlaubnisverfahrens (F II2)

9	<p>Empfohlen wird die Prüfung, ob Prostitutionsplattformen in das Erlaubnisverfahren aufgenommen werden sollten.</p> <p>Seite 593: 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</p>	<p>Die Prüfempfehlung 9 stellt keine Sorgfaltspflicht der Evaluation dar oder legt eine eklatante Schutzlücke frei. Wenn Ausbeutung und Zwang auch im digitalen Raum stattfinden, ist eine klare regulatorische Antwort erforderlich, nicht nur ein weiteres Erlaubnisverfahren.</p> <p>Selbst wenn digitale Plattformanbieter einem Erlaubnisverfahren unterworfen würden, wäre damit die Freiwilligkeit der dort beworbenen Prostituierten nicht nachweisbar. Eine formale Registrierung oder eine Zuverlässigkeitsprüfung des Betreibers sagt nichts darüber aus, ob die einzelne Prostituierte tatsächlich frei von Druck, Abhängigkeit oder Zwang handelt.</p> <p>Zudem eröffnet der Staat erneut den Versuch einer staatlich reglementierten Infrastruktur und fördert damit den Sexkauf. Er setzt der Objektifizierung von Frauen dann auch noch online seinen Stempel auf und fördert damit die Gewalt gegen alle Frauen, also auch Frauen, die nicht in der Prostitution sind.</p> <p>Der BVNM setzt sich für ein Verbot von Prostitutionsplattformen ein. Siehe Stellungnahme BVNM zur Prüf-Empfehlung 8</p>
---	---	--

	<p>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).</p>	
10	<p>Empfohlen wird die Prüfung, ob es auch für heranwachsende Prostitutionsgewerbetreibende einer besonderen Reifeprüfung bedarf. Seite 594 (Spiegelstriche)</p> <p>Des Weiteren haben sich im Rahmen der vorhergehenden Ausführungen noch einige weitere Punkte ergeben, die im Rahmen einer möglichen Reform bedacht werden könnten:</p> <p>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 überdacht werden. Konkret sollte überlegt werden, ob es auch in diesem Fall einer besonderen Reifeprüfung bedarf (Prüfempfehlung 10).</p>	<p>Der Begriff „heranwachsende Prostitutionsgewerbetreibende“ lässt sich so erklären: Juristisch bezeichnet sind „Heranwachsende“ in Deutschland Personen im Alter von 18 bis 21 Jahren. Sie sind volljährig und damit strafrechtlich eigenverantwortlich, gelten aber noch als entwicklungspsychologisch in einer Übergangsphase zwischen Jugend und vollem Erwachsenenalter.</p> <p>„Prostitutionsgewerbetreibende“ sind BetreiberInnen von Prostitutionsstätten. Da der BVNM sich für ein Verbot von Prostitutionsstätten einsetzt, entfällt die Sinnhaftigkeit einer „besonderen Reifeprüfung“.</p> <p>Der BVNM setzt sich für ein Verbot von Bordellen ein, unabhängig davon, dass das derzeitige Prostituiertenschutzgesetz eine Ausnahmeregelung für Heranwachsende beinhaltet, derzeit kein Bordell führen zu dürfen. Mit solchen Fragen befasst sich nur Deutschland. Deutschland, ein Land das Prostitution institutionalisiert und Sexkauf fördert.</p>

Praktikabilität und Akzeptanz des Überwachungsverfahrens > Praktikabilität des Überwachungsverfahrens (F III1)

11	<p>Empfohlen wird die Prüfung, ob bestimmte, verhältnismäßige digitale Überwachungsmaßnahmen für Prostitutionsplattformen und andere digitale Anbieter eingeführt werden müssen.</p> <p>Seite 599 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).</p>	<p>Als BVNM vertreten wir die Auffassung, dass Prostitutionsplattformen und Freierforen verboten gehören. Nötige Zugriffe, die zur Aufdeckung von Ausbeutung, Zwang und strafbaren Handlungen dienen, dürfen nicht in die Zuständigkeit kommunaler Ordnungsämter fallen, sondern müssen originär Aufgaben von Polizei und Staatsanwaltschaft als zuständigen Strafverfolgungsbehörden sein.</p> <p>Siehe zudem Stellungnahme BVNM zur Prüf-Empfehlung 8 und 9</p>
12	<p>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</p>	<p>Als BVNM vertreten wir die Auffassung, dass ein Zugriff auf Prostitutionsplattformen, sofern er der Aufdeckung von Ausbeutung, Zwang und strafbaren Handlungen dient, nicht in die Zuständigkeit kommunaler Ordnungsämter fällt, sondern originär Aufgabe von Polizei und Staatsanwaltschaft als zuständige Strafverfolgungsbehörden sein muss.</p>

	<p>Seite 599: 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).</p>	
13	<p>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.</p> <p>Seite 599 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</p>	<p>Als BVNM begrüßen wir die Zielsetzung der Prüfempfehlung 13. Angesichts der zunehmenden Verlagerung der Prostitutionsanbahnung in den digitalen Raum ist es für uns entscheidend, dass Fachberatungsstellen weiterhin Zugang zu Prostituierten erhalten, um Schutz, Beratung und Unterstützung zu gewährleisten, ohne dabei rechtliche Grenzen zu überschreiten.</p> <p>Der Bundesverband Nordisches Modell sieht sich dabei als aktiver Partner, der gemeinsam mit Institutionen wie bufaS e.V. und KOK e.V. an praktikablen, schutzorientierten Lösungen mitwirken wird.</p>

	weitere Befugnisse geschaffen werden müssen (Prüfempfehlung 13).	
14	<p>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.</p> <p>Seite 599 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).</p>	Der BVNM setzt sich für ein Verbot von Bordellen ein.
15	Empfohlen wird die Prüfung, ob die im RefE noch vorgesehene Pflicht zur Durchführung eines gestuften OWiG-Verfahrens (§ 34	Da sich der BVNM für die Entkriminalisierung der Menschen in der Prostitution einsetzt, geht diese Empfehlung in die richtige Richtung.

RefE) bei Verstößen von Prostituierten in das Gesetz aufgenommen werden sollte.	
---	--

<p>Seite 599: „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 <i>rechtstheoretischer Sicht</i> müsste die Sanktionierungsmöglichkeit für Prostituierte daher an sich abgeschafft werden.“</p>	Der BVNM fordert die Entkriminalisierung von Menschen in der Prostitution.
--	--

Grad der Zielerreichung > Stärkung und Schutz der sexuellen Selbstbestimmung (G I)

16	<p>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.</p> <p>Seite 605</p>	Siehe Stellungnahme des BVNM zur Empfehlung 24
----	--	--

<p>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).</p>	
--	--

Schutz der Gesundheit von Prostituierten (G II)

<p>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.</p> <p>Seite 609</p> <p>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</p>	<p>Wir fordern die Bestrafung der Sexkäufer und begrüßen ihre zusätzliche Bestrafung, wenn sie nach Sex ohne Kondom fragen. Wenn sie mehrfach fragen, erfüllt das allerdings den Tatbestand der versuchten sexuellen Nötigung.</p> <p>Dass Freier weiterhin regelmäßig nach „Sex ohne Kondom“ fragen, zeigt, dass die gesetzlich normierte Kondompflicht noch immer stark unterlaufen wird. Solche Anfragen erzeugen Drucksituationen und normalisieren riskantes Verhalten. Gerade in einem Machtgefälle wie der Prostitution, das häufig durch ökonomische Abhängigkeit geprägt ist, kann bereits die wiederholte Nachfrage nach ungeschütztem Geschlechtsverkehr erheblichen Druck auf die betroffene Prostituierte ausüben.</p> <p>Die Schaffung eines Ordnungswidrigkeitentatbestands, der bereits die Anfrage nach „Sex ohne Kondom“ sanktioniert, würde ein klares normatives Signal an Freier setzen: Der Schutz der Gesundheit und der körperlichen Unversehrtheit steht nicht zur Disposition. Es würde deutlich machen, dass die Verantwortung für die Einhaltung der Kondompflicht nicht einseitig auf die Prostituierten abgewälzt werden darf, sondern insbesondere auch die Nachfrageseite in die Pflicht genommen</p>
--	---

<p>Unterstützung der Kondompflicht ein OWiG-Tatbestand geschaffen wird, der bereits die Anfrage nach „Sex ohne Kondom“ unter Sanktionsdrohung stellt (Prüfempfehlung 17).</p>	<p>wird. Zumal Freier häufig mit einer Freundin oder Ehefrau eine Beziehung führen und wahrscheinlich ungeschützten Geschlechtsverkehr privat praktizieren.</p> <p>Eine solche Regelung hätte präventive Wirkung für die Prostituierten und die Frauen der Freier im privaten Bereich.</p>
--	--

Nicht intendierte Nebenwirkungen (H)

<p>18 Empfohlen wird die Prüfung, ob Fachberatungsstellen für Prostituierte finanziell so ausgestattet werden können, dass sie als Zustelladresse für Prostituierte fungieren können</p> <p>Seite 613</p> <p>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).</p>	<p>Wenn Frauen keine eigene Zustelladresse haben, ist dies ein Anzeichen für sexuelle Ausbeutung. Obwohl wir um strukturelle Machtgefälle, ökonomischen Druck und das hohe Ausbeutungsrisiko wissen, hat der Staat mit dem Prostituiertenschutzgesetz ein Regelwerk geschaffen, das Prostitution als „sexuelle Dienstleistung“ deklariert und damit sprachlich normalisiert. Gleichzeitig werden Fachberatungsstellen mit erheblichen öffentlichen finanziellen Mitteln ausgestattet, um Schutz, Beratung und Ausstiegshilfen anzubieten.</p> <p>Umso problematischer ist es, wenn diese Fachberatungsstellen nicht konsequent auf Unterstützung, Schutz und Ausstieg ausgerichtet arbeiten, sondern Einstiegsberatung anbieten, von „Umstieg“ sprechen und das Narrativ von „Sexarbeit“ propagieren. Wer unter diesen Vorzeichen tätig ist, stabilisiert faktisch das bestehende System, statt es kritisch zu hinterfragen. Wenn staatliche Fördermittel dazu beitragen, Prostitution als reguläre Erwerbsform zu rahmen und strukturelle Ausbeutungsverhältnisse sprachlich zu entkräften, wird Schutzpolitik in ihr Gegenteil verkehrt.</p> <p>Fazit</p> <p>Vor diesem Hintergrund lehnen wir die entsprechende Empfehlung kategorisch ab. Fachberatungsstellen dürfen nicht zu AkteurInnen werden, die das System Prostitution absichern oder legitimieren. Staatlich geförderte Strukturen müssen eindeutig dem Schutz, der Prävention von Ausbeutung und dem Ausstieg dienen, nicht der Normalisierung eines Systems, das auf ungleichen Macht- und Abhängigkeitsverhältnissen beruht.</p>
--	---

Fazit des BVNM

Die Vielzahl der Empfehlungen zur Überarbeitung des ProstituiertenSCHUTZgesetz offenbaren ein systematisches Grundproblem des Fördermodells: Schutzinteressen der Prostituierten werden konsequent hinter formale, symbolische oder verwaltungstechnische Maßnahmen zurückgestellt. Leitfäden, Handlungsanweisungen und Forschungsaufträge verlagern Verantwortung auf die Betroffenen selbst oder auf die Profiteure wie Freier, Zuhälter, Bordellbetreibende oder gar die Prostituierten selbst: sie sollen Schutz und Kontrolle für andere Prostituierte übernehmen.

Viele der vorgeschlagenen Maßnahmen sind realitätsfern oder kontraproduktiv:

1. Die Empfehlungen gehen von der Annahme aus, dass man alle Menschen erreichen wird und individuell aufklären kann. Alle, die nicht zur Anmeldung/Aufklärung erscheinen oder die fehlerhaft/unvollständig/unqualifiziert/unverständlich etc. aufgeklärt werden, werden durch jeden Freier an ihrem Recht auf sexuelle Selbstbestimmung verletzt.
2. Die Empfehlungen zur Einwilligung basieren auf einer juristisch fehlerhaften gezogenen Parallele. Gefahren, die mit Prostitution verbunden sind, liegen im Gegensatz zur Selbsttötung oder Selbstverletzung nicht im Einflussbereich der Prostituierten, sondern sie gehen von strafbaren Handlungen Dritter aus: Zuhältern, Ausbeutern, Menschenhändlern, gewalttätigen Freiern und sonstigen Tätern. Wer den Rechtsverkehr für Prostitution eröffnet, wird zum Garanten und hat noch zusätzlich zum geltenden Legalitätsprinzip die wirksame Prävention und Verfolgung von Straftaten sicherzustellen.
3. Dennoch versuchen die Empfehlungen zur „informierten Einwilligung“ sich ihrer Schutzpflicht zu entziehen, was jetzt nicht mehr möglich ist. Im Gegenteil: Es drohen Amtshaftungsansprüche bei Aufrechterhaltung des Fördermodells.
4. Leitfäden zu unbestimmten Rechtsbegriffen oder Instrumente zur Erkennung von Betroffenheit sind bürokratisch, aufwendig und wirkungslos, da die Prostitution längst ins Verborgene verlagert ist.
5. Freier und Bordellbetreibende werden vielfach entlastet oder dürfen die Regeln sogar mitbeeinflussen, obwohl ihr Hauptinteresse der eigene Profit ist. Symbolische Maßnahmen wie Aufklärung oder die Berücksichtigung „verschiedener Lebensrealitäten“ simulieren Schutz, lösen aber keine strukturellen Probleme wie Zwang, Menschenhandel, Gewalt und Abhängigkeiten.
6. Viele Empfehlungen unterstützen die Profitinteressen von Betreibenden und Zuhältern. Die Selbstbestimmung und Sicherheit von Prostituierten rückt durch die Empfehlungen in den Hintergrund. Die Empfehlungen sind systemtreu, unrealistisch oder zu gutgläubig und unterschlagen, dass ihr Profit vom Verdienst der Frauen abhängig ist.

Die zentralen Versäumnisse ziehen sich durch fast alle Empfehlungen: Der Fokus liegt auf Verwaltung, Formalien und Pseudoschutz, während die tatsächliche Gefährdung der Prostituierten, die Gewalt, Ausbeutung und der Einfluss krimineller Strukturen kaum adressiert wird. Viele Maßnahmen sind Geld- und Zeitverschwendung, fördern im schlimmsten Fall sogar die Interessen der Profiteure, und schaffen keine realen Verbesserungen für die Lebensbedingungen der Prostituierten.

Ohne eine grundsätzliche Neubewertung des Prostituiertenschutzgesetzes, den Sexkauf in der Prostitution als Form von Gewalt anerkennt und den Schutz der Betroffenen über Profitinteressen stellt, bleibt jede Überarbeitung ein bürokratisches Placebo – Symbolpolitik statt wirksamer Schutz.

Prostitution ist keine regulierbare „Dienstleistung“, sondern eine Form von Gewalt gegen Frauen. Eine weitere Überarbeitung auf Grundlage des bestehenden Ansatzes wird daher das bestehende System von Gewalt, Druck und Ausbeutung weiter manifestieren. Der dringende Wunsch der Ermittlungsbehörden nach einem Paradigmenwechsel wird so nicht umgesetzt. Notwendig ist ein grundlegend neuer, multidimensionaler Ansatz aus Ausstiegshilfen, Prävention, Aufklärung und strafrechtlichen Regelungen.

Die Evaluation des Prostitutionsgesetzes (2002) hat 2007 bereits festgestellt, dass

„Prostitution ist überwiegend eine physisch und psychisch belastende, risikoreiche und auch gefährliche Tätigkeit, die nicht selten von besonders vulnerablen Gruppen ausgeübt wird.“ und

„Prostitution ist kein Beruf wie jeder andere - Prostituierte sind erheblichen psychischen und physischen Gefährdungen ausgesetzt.

Es ist darüber hinaus bekannt, dass viele Prostituierte sich in einer sozialen und psychischen Situation befinden, in der es fraglich ist, ob sie sich frei und autonom für oder gegen diese Tätigkeit entscheiden können.“¹²

Der erste Versuch, Prostitution zu reglementieren, ist daran gescheitert, dass er die strukturellen Macht- und Abhängigkeitsverhältnisse ignorierte und stattdessen auf eine formale Liberalisierung setzte. Der zweite Versuch, Prostituierte durch ein spezifisches Schutzgesetz zu schützen, verkennt erneut die systemimmanente Gewalt und die realen Zwangslagen vieler Betroffener. Das Schutzgesetz ist in seiner Schutzwirkung offenkundig unzureichend geblieben.

Mit dem Prostitutionsgesetz sollte Prostitution rechtlich normalisiert werden. Mit dem Prostituiertenschutzgesetz sollte sie reguliert und kontrolliert werden. Beide Ansätze teilen jedoch einen Grundirrtum: Sie behandeln Prostitution primär als regulierbaren Markt – nicht als ein System, das strukturell von Ungleichheit, ökonomischem Druck und geschlechtsspezifischer Gewalt geprägt ist. Verwaltung, Registrierung und Auflagen ersetzen keine wirksame Bekämpfung von Ausbeutung.

Stattdessen hat sich gezeigt, dass bürokratische Verfahren weder reale Freiwilligkeit herstellen noch Zwang zuverlässig aufdecken können. Die Verantwortung wird häufig auf die Betroffenen selbst verlagert, während Nachfrage und Profiteure des Systems weitgehend unangetastet bleiben.

¹² [Evaluationsbericht](#) des Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2007, S. 10

Deutschland verschwendet mit seinem Ansatz, Prostitution zu fördern, viel Aufwand, der wirksamer und nachhaltiger für die Frauen eingesetzt werden könnte, auch um zu verhindern, dass nicht immer wieder neue junge Frauen in die Prostitution einsteigen. Deutschland wäre in der Lage, diesen Frauen/Menschen in der Prostitution eine Perspektive in anderen Bereichen wie Hotellerie, Gastronomie, Pflege anzubieten.

Es ist daher Zeit für ein grundlegendes Umsteuern in der Prostitutionspolitik hin zu den Elementen des Nordischen Modells: Entkriminalisierung der Prostituierten, konsequente Strafbarkeit des Sexkaufs, effektive Bekämpfung von Zuhälterei und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung sowie ein massiver Ausbau echter Ausstiegs- und Unterstützungsangebote.

Ein Perspektivwechsel ist erforderlich: weg von der Regulierung eines Marktes, hin zur Reduzierung von Nachfrage und zur klaren Positionierung gegen sexuelle Ausbeutung. Nur so kann menschenrechtsbasierte Prostitutionspolitik ihrem Anspruch gerecht werden, Menschen wirksam zu schützen, statt ein gewaltförmiges System administrativ zu verwalten.

17

Innerhalb eines Evaluationszeitraums von drei Jahren ist es den beauftragten Evaluatoreninnen und Evaluatoren offenbar lediglich gelungen, 17 in der Prostitution tätige Personen persönlich zu befragen. Dies wirft erhebliche methodische Fragen hinsichtlich der Belastbarkeit und Repräsentativität der gewonnenen Erkenntnisse auf (auch wenn die Evaluatoreninnen und Evaluatoren offen zugeben, dass die Studie nicht repräsentativ ist). Angesichts der Größe und Heterogenität des Prostitutionsmarktes in Deutschland erscheint eine derart geringe Fallzahl kaum geeignet, tragfähige Aussagen über die Wirksamkeit eines bundesweit geltenden Prostitutionsregimes zu treffen.

Besonders problematisch ist dies vor dem Hintergrund, dass der Schutz von Prostituierten bereits im Titel des Prostituiertenschutzgesetz programmatisch verankert ist. Eine Evaluation, die den Schutzanspruch des Gesetzes ernsthaft überprüfen will, muss in belastbarer Weise die Perspektiven derjenigen einbeziehen, zu deren Gunsten das Gesetz geschaffen wurde.

Hinzu kommt, dass die Regulierung der Prostitution in Deutschland seit der Reform durch das Prostitutionsgesetz in einem kontroversen gesellschafts- und rechtspolitischen Kontext steht. Gerade weil die Liberalisierung im Jahr 2002 weitreichende strukturelle Veränderungen nach sich gezogen hat und die tatsächlichen Auswirkungen bis heute umstritten sind, wird eine Evaluation mit äußerst begrenzter Primärdatenerhebung diesem Anspruch nur stark eingeschränkt gerecht.

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, Sexualassistent, 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.

Quelle: Screenshot Seite: 578 der Evaluation

Einleitung spricht sich gegen das Nordische Modell aus

Bereits in der Einleitung der Evaluation des Prostituiertenschutzgesetzes finden sich wertende Aussagen zu den Elementen des Nordischen Modells. Das ist bemerkenswert, denn der Auftrag der Evaluation bestand darin, seine Wirksamkeit zu untersuchen und nicht darin, alternative politische Modellen zu betrachten und wie in dem Fall, sogar abzulehnen. Solche Aussagen werfen Fragen hinsichtlich der gebotenen wissenschaftlichen Neutralität und Ergebnisoffenheit auf. Wer die Auswirkungen des Prostituiertenschutzgesetzes evaluieren soll, sollte die politische Debatte nicht vorwegnehmen, sondern eine sachliche Grundlage für sie schaffen.

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 andere⁶⁴ würde einen Abschied von einer wissenschaftsbasierten Gesetzgebung hin zu einer Rechtspolitik, die auf Ideologie und Vorurteil beruht, bedeuten.

Quelle: Screenshot Seite: 9 der Evaluation, Kapitel 1, Einführung

Hinweise in eigener Sache

Unsere Lang- und Kurzfassung sowie weitere Kommentierungen zur Evaluation findet man [hier](#).

Einzelheiten zum Gleichstellungsmodell/Nordischen Modell findet man [hier](#).

Prostitution unter den verschiedenen Gesichtspunkten/aktuelle Forderungen findet man [hier](#).

Interessiert an [Informationsmaterial](#)?