

Kommentar Bundesverband Nordisches Modell e.V. zur Evaluation des Prostituiertenschutzgesetzes¹

04.08.2025

Hintergrund

Die Durchführung einer Evaluation ist im §38 ProstSchG festgeschrieben worden. Das *Bundesministerium für Familie Frauen, Senioren und Jugend* schrieb einen Forschungsauftrag zur Realisierung dieser Vorgabe aus. Das *Kriminologische Forschungsinstitut Niedersachsen*, im Folgenden KFN, erhielt den Zuschlag. Das KFN führte im Zeitraum vom 01.07.2022 bis 01.04.2025 gemeinsam mit drei Unterauftragsnehmern die Evaluation durch.

Die Projektleitung hatte Prof. Dr. Tillmann Bartsch vom KFN inne. Die Evaluation besteht aus insgesamt einem Abschlussbericht und zwei Gutachten. Am Abschlussbericht wirkten Prof. Dr. Tillmann Bartsch, Robert Küster, Laura Treskow, Isabel Henningsmeier und als Unterauftragnehmer Prof. Dr. Joachim Renzikowski (Universität Halle Wittenberg) mit. Das Begleitgutachten zu „Freiwilligkeit in der Prostitution“ wurde von Prof. Dr. Hauke Brettel (Johannes-Gutenberg-Universität Mainz) und das Begleitgutachten zum „Prostituiertenschutzgesetz und Baurecht“ wurde von Prof. Dr. Elke Gurlit (Johannes-Gutenberg-Universität Mainz) verantwortet.

Die Evaluation hat das Ziel, die Wirkung und Wirksamkeit des ProstSchG zu untersuchen. Das KFN nahm nach eigenen Angaben eine retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung vor. Das bedeutet, die Folgen eines Gesetzes werden rückblickend analysiert und die Zielerreichung überprüft. Hierzu identifizierte das KFN Ober-, Haupt- und Unterziele des ProstSchG. Es werden Akzeptanz und Praktikabilität des Anmelde- und Erlaubnisverfahrens sowie des Überwachungsverfahrens überprüft. Der Zielerreichungsgrad des Gesetzes wird bzgl. der Stärkung und des Schutzes der sexuellen Selbstbestimmung, dem Gesundheitsschutz und der Gewährleistung vertraglicher Arbeitsbedingungen überprüft. Außerdem werden nicht-intendierte Nebenfolgen untersucht.

5 Kritikpunkte an der Evaluation

1. Ungeeignete Methodik und Möglichkeit der Beeinflussung durch Dritte

Vorgehen KFN

Das KFN setzte auf einen **Mixed Method Ansatz**, um die Wirkung und Wirksamkeit des ProstSchG zu untersuchen. Für den **qualitativen Teil** wurden Experteninterviews mit Prostituierten (n=17) und verschiedenen Berufsgruppen (Gewerbetreibende (n=6), Behördenmitarbeitende (n=12), Fachberatungsstellen (n=5), Polizei (n=9), FachärztInnen (n=3) und RechtsanwältInnen(n=3)) sowie Fokusgruppen (n=4) und Gruppendiskussionen (n=3) geführt. Die durchschnittliche Dauer der Interviews mit Prostituierten lag bei 30 Minuten. Die Interviews mit Behördenmitarbeitenden

¹ Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Abschlussbericht. Evaluation des Gesetzes zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen (Prostituiertenschutzgesetz – ProstSchG), <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/publikationen/evaluation-des-gesetzes-zur-regulierung-des-prostitutionsgewerbes-sowie-zum-schutz-von-in-der-prostitution-taetigen-personen-prostituiertenschutzgesetz-prostschg--266228>



und PolizeibeamtInnen dauerten im Schnitt zwei Stunden. Die Interviews mit den Fachberatungsstellen, Gewerbetreibenden, RechtsanwältInnen und FachärztInnen dauerten durchschnittlich 1,5 Stunden.² Die Interviews wurden mit der qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring ausgewertet. Allerdings erhält der/die LeserIn keine gesonderten Informationen über die Auswertungsergebnisse der qualitativen Interviews. Einzelne Interviewpassagen werden im Teil 5 nur ausschnittsweise zitiert. Einen Überblick über die Inhalte und Erkenntnisse, die aus den über 50 qualitativ geführten Interviews hervorgingen, wird nicht gegeben.

Die **quantitative Erhebung** erfolgte mittels eines Online-Fragebogens. Die befragten Gruppen waren Prostituierte, Gewerbetreibende, Kund*innen³ (Freier, Begriffsklärung in der Fußnote) und Behördenmitarbeitende. Die Fragen an Prostituierte zielten u.a. auf den Bekanntheitsgrad und die Verständlichkeit der Ziele des ProstSchG ab. Dies wurde u.a. über Fragen zu den Gründen der Aufnahme und Fortsetzung der Prostitutionstätigkeit, den Arbeitsbedingungen, der Gesundheit, dem Verhalten von Kund*innen, der sexuellen Selbstbestimmung, dem Sicherheitsgefühl oder dem Kontakt zu Behörden und Beratungsstellen abgefragt.⁴ Nachdem Beratungsstellen das KFN darauf hingewiesen hatten, dass die Zielgruppe mit einer reinen Online-Befragung nicht erreicht werden könne, wurde den Beratungsstellen eine Paper-Pencil-Befragung zur Verfügung gestellt.⁵ Die Online-Befragung wurde über Links zugänglich gemacht, die über Berufsverbände, Prostitutionsplattformen, Prostitutionsgewerbe sowie die Anmeldebehörden an Prostituierte verteilt wurden.⁶ Im Schnitt konnte so eine **Rücklaufquote** von 60,1% erreicht werden, wobei die Rücklaufquote über Prostitutionsplattformen 80,9% betrug. Die Rücklaufquoten durch Fachberatungsstellen lagen bei 56,9% (Online) und 63,7% (Papier). Die Rücklaufquote über die Anmeldebehörden lag bei 19,37%.⁷

Die **Samplegröße** der befragten Gruppen in der quantitativen Befragung war bei Prostituierten n=2.350, bei Gewerbetreibenden n=284, Behörden n=824 und Kund*innen n=3.470.

2

Kritik BVNM zu 1.

Ein Mixed-Method-Ansatz, Experteninterviews und Online-Fragebögen gehören zwar zum üblichen Repertoire sozialwissenschaftlicher Forschung, allerdings handelt es bei Prostitution nicht um ein „gewöhnliches“ Forschungsfeld. Folglich müssen sich die Methoden den Anforderungen des Feldes anpassen. Dies ist in der Evaluation nicht geschehen.

a) Prostituierte sind eine schwer zu erreichende Zielgruppe. Viele der Prostituierten stecken in Abhängigkeits- oder Ausbeutungsverhältnissen und können nicht frei über ihre Situation sprechen

² Evaluation, S. 76

³ Klärung zu den Begrifflichkeiten: Das KFN verwendet die Bezeichnung „Kund*innen“ für die Gruppe der Freier und „Gewerbetreibende“ für die Gruppe von Betreibenden einer Prostitutionsstätte. Auch das ProstSchG verwendet diese Begriffe. Der BVNM lehnt diese Begrifflichkeiten ab, da Bezeichnungen wie „Kunde“, „sexuelle Dienstleistung“ oder „Gewerbe“ die Gewalt des Systems Prostitution verdecken und nicht der Realität der Prostitution entsprechen. Deshalb verwendet der BVNM den Begriff Freier. Mit Profiteuren der Prostitution bezeichnet der BVNM Personen, die von der Prostitution anderer finanziell oder persönlich profitieren. Hierzu zählen Bordellbesitzer ebenso wie Freier, Zuhälter oder Betreiber von Prostitutionsplattformen. Eine gegenderte Schreibweise von „Kund*innen“ halten wir für irreführend. So ist die Mehrzahl der Freier männlich (auch im Sample des KFNs!). Die Geschlechterasymmetrie ist ein strukturelles Merkmal der Prostitution und sollte daher auch sprachlich abgebildet werden. Die Übernahme der Begriffe des KFNs in diesem Papier erfolgt nur deshalb, um die Zuordnung unserer Kritik zu den entsprechenden Aspekten der Evaluation eindeutig zu ermöglichen.

⁴ Evaluation, S. 92 (Auflistung der Inhalte des Fragebogens)

⁵ Evaluation, S. 92

⁶ Evaluation, S. 93

⁷ Evaluation, S. 94



– auch nicht, wenn der Fragebogen anonymisiert ist! Das Misstrauen und die Angst, sich mit ehrlichen Antworten selbst in Gefahr zu bringen, sind groß. Außerdem fehlt es den meisten Frauen an Zeit und Vertrauen, einen Fragebogen, der über einen Link verteilt wurde, und außerdem sehr anspruchsvoll und lang war, auszufüllen. Auch die Übersetzung in verschiedene Sprachen und leichte Sprache ändern an diesen Umständen nichts. Man stelle sich die Situation einmal praktisch vor: Eine prostituierte Frau erhält über den Bordellbetreiber, der an ihrer Prostitution mitverdient, den Zugangslink des KFNs zum Online-Fragebogen. Die Frau spricht kein Deutsch, kennt die Rechtslage in Deutschland nicht hinreichend und ist erst seit kurzem in der Stadt. Wird diese Frau einen Online-Fragebogen offen und ehrlich ausfüllen, in dem sie danach gefragt wird, ob die Arbeitsverhältnisse im Bordell den Vorgaben entsprechen oder sie gewaltsam in die Prostitution gebracht wurde? Und sendet sie die Antworten an ein ihr unbekanntes Institut? Mit einer solchen Methode erreicht man vielleicht ein paar wenige Prostituierte, die deutsch sprechen, nebenbei und eigenständig der Prostitution nachgehen und mit dem Konzept „Evaluation ProstSchG“ etwas anfangen können. Die Mehrzahl der Prostituierten in Deutschland kann so nicht erreicht werden.

b) Die Rücklaufquoten bei der Befragung Prostituerter sind auffällig hoch und stark erklärungsbedürftig. Nicht nur weil in der sozialwissenschaftlichen Forschung Rücklaufquoten von ca. 20-30% üblich sind (bei „gut“ zu erreichenden Zielgruppen), sondern gerade, weil Prostituierte, wie oben beschrieben, eine schwer zu erreichende Zielgruppe sind, sind solch hohe Rücklaufquoten erklärungsbedürftig. Warum sollten gerade mit einer so inadäquaten Methode solch hohe Rücklaufquoten erreicht werden können? Das KFN nimmt die überdurchschnittliche Quote zwar zur Kenntnis, aber liefert keine plausible Erklärung für diese. Bei solchen Quoten liegt aber mindestens eine Selbstselektion des Feldes, wenn nicht sogar eine Beeinflussung der Befragung durch Dritte vor. Gerade bei Evaluationen spielen Interessen im Feld eine Rolle. Denn eine Evaluation des Gesetzgebers führt immer schon die Möglichkeit mit, dass sich das evaluierte Gesetz ändern könnte. Und daran haben Profiteure der Prostitution kein Interesse.

3

c) Die Methode einer Online-Befragung bietet keine zuverlässige Verifizierungsmöglichkeit, wer den Fragebogen tatsächlich ausgefüllt hat. Das KFN kann nicht mit Sicherheit sagen, wer die Fragebögen für Prostituierte ausgefüllt hat. Da diese über Bordellbetriebe, Prostitutionsplattformen und andere „Multiplikator*innen“ weitergegeben wurden, ist nicht auszuschließen, dass Fragebögen auch von Nicht-Prostituierten ausgefüllt wurden. Aus der online-aufsuchenden Arbeit der Beratungsstellen ist bekannt, dass die Profile auf Prostitutionsplattformen nicht selbst von den Prostituierten verwaltet werden. Dies fällt bspw. dann auf, wenn der Chatkontakt in einwandfreiem Deutsch antwortet und bei dem Präsenzkontakt vor Ort eine nicht Deutsch sprechende Frau die Tür öffnet. Dieser Umstand ist bekannt. Allein über den Rekrutierungsweg der Prostitutionsplattformen und Prostitutionsbetriebe flossen 998 Fragebögen in die Befragung Prostituerter ein.⁸ Das sind 42,5% aller Online-Fragebögen aus der Gruppe der Prostituierten. Warum das KFN also für den Kernbereich der Untersuchungen auf eine Methode setzte, die keine Verifizierung oder sicheren Ausschluss einer Mehrfachteilnahme zulässt, ist nicht nachvollziehbar.

Fazit: Die gewählte Methodik des KFNs ist ungenügend und wird weder der Komplexität des Feldes noch den Herausforderungen des Feldzugangs gerecht. Ob bei der Online-Befragung wirklich Prostituierte erreicht wurden, ist mehr als fraglich. Die Methodik lässt keine Verifizierung zu, wer den Fragebogen tatsächlich ausgefüllt hat. Es ist davon auszugehen, dass besonders

⁸ Evaluation, S. 95



vulnerable Personen in der Gruppe der Prostituierten nicht erreicht wurden und somit nicht in der Evaluation vorkommen.

2. Verzerrtes Sample der Prostituierten

Vorgehen KFN

Da der Fragebogen sehr umfangreich war, sind hier lediglich ein paar Ergebnisse herausgegriffen.⁹ Der Fragebogen des KFN umfasste soziodemografische Abfragen der Gruppe der Prostituierten sowie Fragen, die sich auf die Vorgaben und Ziele des ProstSchG bezogen. Folgende Ergebnisse zeigte die Befragung Prostituiertes:

Geschlecht:

83,5 % weiblich
7,4 % männlich
4,9 % trans

Staatsangehörigkeit:

44,6 % deutsch
17,5% rumänisch
9,5% bulgarisch

Bildung:

26,6 % Hochschulabschluss
28,9% abgeschlossene Berufsausbildung
29,5% Schulabschluss

Nebenerwerb:

57,7 % üben Prostitution im Nebenerwerb aus

Einstiegsgründe für Prostituierte:

- 64,1 %: Geld für sich selbst verdienen
- 56,8 %: sehen Prostitution als normale Arbeit
- 52,4 %: Neugier, Ausprobieren
- 49,3 %: Selbstverwirklichung
- 36,3 %: Geld für Familie/Kinder verdienen
- 25,8 %: Schulden
- 3,5 %: fühlten sich gezwungen
- 2,9 %: mit Gewalt bedroht

Wohlbefinden und Gesundheit:

- 71,4 % fühlen sich bei der Arbeit wohl
- 69,6 % empfinden die Kund*innen als höflich/freundlich
- 12,4 % stimmen Aussage zu, dass Kund*innen Prostituierte wie Objekte behandeln
- 12,8% stimmen Aussage zu, dass Prostituierte sich vor Kund*innen ekeln
- 83,8 % der befragten Prostituierten sind krankenversichert

⁹ Die Ergebnisse sind Kapitel 3.D. und Teil 5 der Evaluation zu entnehmen



Kritik BVNM zu 2.

Das Sample der Prostituierten in der Evaluation des KFNs ist stark verzerrt. Dies hätte sich sowohl über den Vergleich mit anderen Forschungsarbeiten im Feld sowie über die Praxiserfahrung von Beratungsstellen erkennen lassen:

a) Die Ergebnisse des KFN weichen deutlich von Befunden anderer Forschungsarbeiten und offizieller Statistiken ab. Zwar vergleicht das KFN seine Daten stellenweise mit Forschungserkenntnissen aus anderen Studien, aber dies führt bei den StudienautorInnen nicht zu einer kritischen Reflexion der eigenen Forschungsergebnisse. Vielmehr bleiben die Ergebnisse der Befragung weitestgehend unkommentiert stehen und werden nicht kontextualisiert. Dabei wäre eine Kontextualisierung möglich gewesen. Allein im Hellfeld unter den angemeldeten Prostituierten nach ProstSchG beläuft sich der Anteil ausländischer Prostituiertes im Jahr 2024 auf 82,6%.¹⁰ Die Studie von Schröttle und Müller zur Lebenssituation und Gesundheit von Frauen in Deutschland, bei der auch Prostituierte befragt wurden, stellte fest, dass der Gesundheitszustand Prostituiertes deutlich schlechter ist und auch die Betroffenheit von verschiedenen Gewaltformen deutlich über der weiblichen Durchschnittsbevölkerung liegt.¹¹ Laut einer Studie der Charité Berlin äußern 40,8% der dort befragten Prostituierten einen Ausstiegs-/Umstiegswunsch.¹² Ob sich also tatsächlich so viele Prostituierte „wohl bei ihrer Arbeit fühlen“, wie es das Sample des KFNs nahe legt, muss daher stark bezweifelt werden.

b) Aus der Praxis der Sozialen Arbeit mit Prostituierten ergibt sich ebenfalls ein gänzlich anderes Bild. Die meisten Prostituierten sind nicht krankenversichert und die Prostitution stellt für die meisten die einzige Einkommensquelle dar. Der Einstieg in die Prostitution erfolgt bei den wenigsten Frauen aus „Neugier“ oder „Selbstverwirklichung“, sondern aus ökonomischer Not, unter dem Druck Dritter (Zuhälter, Familienangehörige) oder aus anderen Abhängigkeitsverhältnissen heraus. Der Einsatz von Gewalt, um Frauen in die Prostitution zu bringen und dort zu halten, ist nicht die Ausnahme, sondern die Regel. Viele der prostituierten Frauen haben keine oder nur kurz die Schule besucht. Kurz: Im Sample des KFNs kommt ein Großteil der Frauen, die sich in Deutschland in der Prostitution befinden, nicht vor.

Fazit: Das Sample der Prostituierten in der Evaluation ist stark verzerrt, nicht repräsentativ und auch nicht aussagekräftig. Außerdem müssen vor dem Hintergrund der genannten methodischen Schwächen der Evaluation die gemachten Angaben in der Online-Befragung, die zu diesen Ergebnissen führten, mindestens kritisch gesehen werden.

3. Subjektive Einschätzung, statt objektiv überprüfbare Fakten

Vorgehen KFN

Der Hauptteil der Evaluation besteht in der Überprüfung des ProstSchG in der Praxis (bzgl. Akzeptanz und Praktikabilität) und der Zielerreichungsgrade (bzgl. Schutz und Stärkung sexueller Selbstbestimmung, Gesundheitsschutz, Gewährleistung verträglicher Arbeitsbedingungen,

¹⁰Destatis: https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Prostituiertenschutz/_inhalt.html

¹¹ Schröttle, Monika & Müller, Ursula (2004): Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland. II. Teilpopulationen – Erhebung bei Prostituierten, S. 60 ff; S. 67 ff.

¹² Charité – Universitätsmedizin Berlin (o.J.): Psychische Gesundheit bei Sexarbeiter:innen - Querschnittserhebung, S. 9



Verbesserung der ordnungsrechtlichen Instrumente zur Überwachung der gewerblich ausgeübten Prostitution und der Prostitutionsgewerbetriebe). Erkenntnisse hierzu zog das KFN primär aus der quantitativen Online-Befragung von Prostituierten, Gewerbetreibenden, Kund*innen und Sachbearbeitenden. Interviewzitate aus der qualitativen Befragung fließen nur punktuell ein. Die Online-Befragung richtete sich an die Akteursgruppen Prostituierte, Kund*innen, Gewerbetreibende und Sachbearbeitende. Die Fragen zielen primär auf die subjektive Einschätzung dieser Gruppen bzgl. des ProstSchG und seiner Ziele. So wurde bspw. die Zielerreichung des Gesundheitsschutzes über die Selbsteinschätzung Prostituiertes zu ihrem Gesundheitszustand versucht zu ermitteln:

Selbsteinschätzung Gesundheitszustand:¹³

Einschätzung körperliche Verfassung

Nie-Angemeldete: 75,4% schätzen ihre körperliche Verfassung als gut bis sehr gut ein.

Angemeldete: 86% schätzen ihre körperliche Verfassung als gut bis sehr gut ein.

Einschätzung psychische Verfassung

Nie-Angemeldete: 63% schätzen ihre psychische Verfassung als gut bis sehr gut ein.

Angemeldete: 80,3% schätzen ihre psychische Verfassung als gut bis sehr gut ein.

An anderer Stelle untersucht das KFN das **Sicherheitsgefühl Prostituiertes**. Bei den folgenden Aussagen konnten Prostituierte angeben, wie sicher sie sich in bestimmten Situationen fühlen. Die Skala reichte von 1 = sehr unsicher bis 5 = sehr sicher:¹⁴

1. Wenn sie mit „Kund*innen“ sprechen oder diese treffen.
2. Wenn sie Betreiber*innen von Prostitutionsorten (scil.: Prostitutionsgewerben) treffen oder mit ihnen sprechen.
3. Wenn sie andere Prostituierte treffen oder mit ihnen sprechen.
4. An dem Ort, wo sie der Prostitutionstätigkeit nachgehen

In der Clusteranalyse (Gruppenbildung) wurden 4 Cluster (Gruppen) u.a. entlang der sexuellen Selbstbestimmung, des Gesundheitsbewusstseins, der Rechtskenntnis, dem Kriminalitätserleben oder des Sicherheitsgefühls ausgemacht. Das Sicherheitsgefühl ist in zwei der geclusterten Gruppen mit 4,5 bzw. 4,2 hoch. Auch bei den beiden anderen Clustern, deren Merkmale auf eine prekäre Lebenssituation schließen lassen, bewegt sich das Sicherheitsgefühl mit 3,2 bzw. 3,5 immer noch im mittleren Bereich.¹⁵

An anderer Stelle werden Prostituierte, Gewerbetreibende, Kund*innen und Behördenmitarbeitende nach ihrer Einschätzung gefragt, **ob Kund*innen die Grenzen Prostituiertes überschreiten und sich nicht an Regeln halten würden**. Darauf antworteten 71,3% der Prostituierten, 60,7% der „Kund*innen“ und 89,1% der Gewerbetreibenden mit „trifft nicht zu“. D.h. aus Sicht von Personen, die direkt in die Prostitution involviert sind, verhalten sich „Kund*innen“ überwiegend regelkonform. Bei den Sachbearbeitenden aus den Behörden stimmten 57,1% der Aussage nur teilweise zu und 17,5% stimmten zu. D.h. Behördenmitarbeitende schätzen das Verhalten von „Kund*innen“ deutlich häufiger als respektlos ein. Das KFN benennt diesen

¹³ Evaluation, S. 496 ff.

¹⁴ Evaluation, S. 555

¹⁵ Evaluation, S. 557



Befund, der auch an anderen Stellen auftaucht, wie folgt: „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.“¹⁶

Kritik BVNM zu 3.

Das KFN untersucht die Wirkung und Wirksamkeit des ProstSchG hauptsächlich entlang der subjektiven Einschätzung von Gruppen, die persönlich in die Prostitution involviert sind (Prostituierte, „Kund*innen“, Gewerbetreibende) und von dem Status quo persönlich oder finanziell profitieren (Gewerbetreibende, Kund*innen). Es ist davon auszugehen, dass die Profiteure der Prostitution kein Interesse an einer Veränderung des Status quo haben, sondern an einer Lockerung oder Aufhebung bestimmter Vorgaben interessiert sind. Für Profiteure steht die Profitmaximierung im Vordergrund. Das ProstSchG hat jedoch vor allem den Schutz Prostituerter zum Ziel. Warum Profiteuren der Prostitution so viel Raum für Beteiligung in der Evaluation gegeben wurde, erschließt sich nicht. Da das KFN aber auch nach deren subjektiver Einschätzung des Gesetzes fragt, fließen entsprechende Einschätzungen auch in die Empfehlungen des KFNs an den Gesetzgeber ein. Somit müssen die Empfehlungen als interessensgefärbt interpretiert werden.

Das KFN stellt in der Studie selbst fest, dass sich die Einschätzung zur Prostitutionswirklichkeit bei den untersuchten Gruppen teilweise deutlich unterscheidet. Behördenmitarbeitende würden oft kritischer auf die Prostitution blicken als jene Gruppen, die direkt in sie involviert seien.¹⁷ Diesem Befund geht das KFN aber nicht weiter nach, sondern lässt dies unkommentiert stehen. Spätestens nach einem solchen Befund hätte man sich aber um korrigierende Verfahren bemühen müssen. Objektive Kriterien, wie etwa die Zahl ermordeter oder getöteter Prostituerter seit Inkrafttreten des ProstSchG oder Zahlen aus den Fachberatungsstellen zum Beratungs- / Hilfebedarf bzgl. gesundheitlicher Versorgung hätten hier als Korrektiv zu den subjektiven Einschätzungen der Profiteure der Prostitution dienen können. Das KFN steht somit ohne kritisch wissenschaftliche Distanz zum Feld und macht sich so zum Sprachrohr der Interessen von Freiern, Zuhältern und Bordellbetreibenden.

Fazit: Indem das KFN sich auf die Aussagen von Profiteuren der Prostitution verlässt, um die Wirksamkeit des ProstSchG zu beurteilen, erfasst das KFN nur eine Seite der Prostitutionswirklichkeit – nämlich die, die Profiteure der Prostitution gerne zeichnen. Der Evaluation fehlt es an methodisch abgesicherter kritischer Distanz zum Forschungsgegenstand.

4. Politische Voreingenommenheit der Evaluation

Vorgehen KFN

Die Evaluation beginnt mit einer sehr ausführlichen Einführung, in der das KFN begründet, warum Prostitution (nicht nur das ProstSchG!) nicht gegen die Menschenwürde, nicht gegen den Gleichheitssatz zwischen Männern und Frauen und nicht gegen die sexuelle Selbstbestimmung

¹⁶ Evaluation, S. 524

¹⁷ Evaluation, S. 524



verstoßen würde.¹⁸ Auch würde das ProstSchG im Einklang mit dem Völker- und Europarecht stehen.¹⁹

Kritik BVNM zu 4.

Es erschließt sich nicht, aus welchem Bedarf heraus die StudienautorInnen auf insgesamt 24 Seiten die Prostitution sowie das ProstSchG gegen kritische Einwände verteidigen. Der Evaluationsauftrag des Gesetzgebers bestand in der Untersuchung der Wirkung und Wirksamkeit des ProstSchG und nicht in der Prüfung verfassungsrechtlicher, menschenrechtlicher oder völkerrechtlicher Aspekte des ProstSchG.

a) Die Einleitung der Evaluation verfolgt das politische Ziel, die Prostitution und den Sexkauf zu rechtfertigen und ein Sexkaufverbot zu delegitimieren. Dies geschieht hauptsächlich im Modus des Abarbeitens an Argumenten prostitutionskritischer Stimmen oder Forschungsarbeiten, die zu einer anderen Einschätzung der Verfassungsmäßigkeit des deutschen Regelwerks zu Prostitution gelangen. Allein das 2023 erschienene Werk „Sexkauf“ von der Sozialethikerin Elke Mack und des Verfassungsrechtlers Ulrich Rommelfanger²⁰ wird in der Einführung 25-mal zitiert, um die dort angeführten Argumente vermeintlich zu widerlegen. Dieses Vorgehen ist tendenziös und deutet auf eine politische Motivation der StudienautorInnen hin. Aufgabe des KFNs war, das ProstSchG zu evaluieren. Stattdessen sammelt das KFN vermeintliche Argumente gegen ein Sexkaufverbot. Die Bewertung, ob die Einführung eines Sexkaufverbots nun geboten ist oder nicht, war nicht der Forschungsauftrag des KFNs. Die Zeit (und das Geld!), das das KFN für diese „Bewertung“ investiert hat, wäre besser in die Gestaltung adäquater Methoden zur Befragung Prostituerter geflossen.

b) Die Voreingenommenheit der StudienautorInnen zeigt sich auch in unangebrachten Vergleichen. So wird das „Tauschgeschäft“ Sex gegen Geld, das die Prostitution charakterisiert versucht durch einen unangebrachten Vergleich zu relativieren. Das KFN schreibt:

„Eine Vorstellung von Sexualität, die ausschließlich auf wechselseitige sexuelle Beglückung gerichtet ist, erscheint indes reichlich lebensfremd. Davon abgesehen ist die Kommerzialisierung von Sexualität weit verbreitet, wie diverse Verkuppelungsshows (z. B. „Love Island“) oder (vor allem früher) Erotikfilme im Privatfernsehen belegen. Handelte es sich allesamt um Verletzungen der Menschenwürde, müsste wesentlich mehr verboten werden als der in § 2 Abs. 1 ProstSchG beschriebene Ausschnitt aus dem weiten Feld entgeltlicher sexueller Handlungen. Auch in der Ehe oder in Partnerschaften sind Tauschbeziehungen denkbar, etwa, wenn eine an sich unerwünschte sexuelle Beziehung nur noch deshalb aufrechterhalten wird, um materielle Vorteile zu erlangen oder ihre Absicherung zu bewahren. Tauschbeziehungen ohne Absicht zu irgendeiner Bindung gibt es, wenn jemand die Sexualität einsetzt, um berufliche Vorteile zu erlangen – oder wenn das vom anderen erwartet wird.“²¹

Solche Vergleiche zeugen eher von einem problematischen Geschlechterbild der StudienautorInnen, als dass sie eine hinreichende Begründung wären, um die Prostitution vom Verstoß gegen die Menschenwürde frei zu sprechen.

¹⁸ Evaluation, S. 2 ff.

¹⁹ Evaluation, S. 9 ff.

²⁰ Mack, Elke & Rommelfanger, Ulrich (2023): Sexkauf: Eine rechtliche und rechtsethische Untersuchung der Prostitution. Nomos.

²¹ Evaluation, S. 3



c) Bereits in der Einführung zeigt sich, dass die Evaluationsstudie auf dem „Geschlechterauge“ blind ist. So wird eine mögliche Verletzung des Gleichheitssatzes zwischen Männern und Frauen durch die Prostitution auf gerade einmal einer Viertelseite vom Tisch gewischt. Solange die Prostitution freiwillig stattfindet, könne keine Verletzung von Art. 3 Abs. 2 GG festgestellt werden, so das KFN. Nicht mal ein Halbsatz ist den StudienautorInnen hier die Geschlechterasymmetrie zwischen Prostituierten (überwiegend weiblich) und der Nachfrageseite (überwiegend männlich), die sich ja sogar in der Evaluation abbildet (!), wert. Wenn ein so wichtiges Strukturmerkmal der Prostitution keine Beachtung bei der Bewertung des Gleichheitssatzes und damit eines Artikels des Grundgesetzes findet, steht die Seriosität der Evaluationsstudie in Frage.

Fazit: Die Einführung der Evaluation setzt den Rahmen. Die dort vorgenommene Rechtfertigung der Prostitution und des Sexkaufs gegen kritische Einwände sowie die Bewertung anderer Gesetzesmodelle (Sexkaufverbot) und deren Delegitimierung gehören nicht zum Evaluationsauftrag. Die Einführung deutet auf eine politische Voreingenommenheit der StudienautorInnen hin. Dem Faktor Geschlecht wird in der gesamten Evaluation keine systematische Berücksichtigung eingeräumt. Stattdessen werden Bedenken zu einer Verletzung des Gleichheitssatzes zwischen Männern und Frauen mit Verweis auf die „Freiwilligkeit“ relativiert.

5. Irritierende Empfehlungen

Vorgehen KFN

Das KFN spricht 46 Empfehlungen sowie 18 Prüfeempfehlungen an den Gesetzgeber aus. Die Empfehlungen leiten sich aus den erhobenen Daten und Forschungserkenntnissen der Evaluation ab. Insgesamt kommt das KFN zu dem Ergebnis:

„Das ProstSchG hat Stärken. Das ProstSchG hat auch Schwächen. Beides wurde in diesem Bericht aufgezeigt. Da die Schwächen jedoch weitgehend behebbar erscheinen, hat das ProstSchG aus Sicht der Autor*innen vor allem Potenzial.“²²

Kritik BVNM zu 5.

Da das KFN seine Empfehlungen aus Daten ableitet, die ein verzerrtes Bild der Prostitution wiedergeben, sind die Empfehlungen folglich nur unter Vorbehalt zu betrachten. Da das KFN im ProstSchG v.a. Potential sieht, stellen viele der Empfehlungen nur kosmetische Eingriffe dar, die aber an der Gesamtproblematik vorbeigehen und die prekäre Lebenssituation Prostituerter nicht beheben werden können. Die Empfehlungen deuten auf eine weitere Liberalisierung der Prostitutionsgesetzgebung hin und irritieren dabei stark:

Empfehlung 20 lautet:

„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.“²³

Prostitution Minderjähriger ist in Deutschland strafbar (§ 232 StGB) und somit verbietet sich die Begriffswahl „minderjährige Prostituierte“. Das ProstSchG definiert Prostitution als „sexuelle

²² Evaluation, S. 614

²³ Evaluation, S. 616



Dienstleistung“. Eine Erweiterung des ProstSchG auf Minderjährige würde suggerieren, dass Minderjährige – wenn auch nur aus Gründen des Schutzes – als Teil eines regulierten Prostitutionssystems behandelt werden. Dies birgt die Gefahr einer faktischen Normalisierung und Verharmlosung der sexuellen Ausbeutung Minderjähriger. Zudem ist nicht ersichtlich, warum das ProstSchG als verwaltungsrechtliches Schutzinstrument besser geeignet sein sollte, minderjährige Opfer zu schützen, als bestehende strafrechtliche und jugendhilfrechtliche Regelungen. Zudem stellt das KFN fest, dass bei den Behördenmitarbeitenden bereits erhöhter Schulungsbedarf bzgl. der bisherigen Zuständigkeiten im ProstSchG bestehe. Ob eine Ausweitung des ProstSchG auf die besonders vulnerable Gruppe Minderjähriger eine sinnvolle Maßnahme darstellt, ist daher mehr als fraglich. Ein wirksamer Schutz von Minderjährigen vor sexueller Ausbeutung erfordert keine Erweiterung des ProstSchG, sondern vielmehr eine konsequente Strafverfolgung der Täter sowie eine Stärkung von Präventionsmaßnahmen und spezialisierten Hilfesystemen im Kinder- und Jugendschutz.

Empfehlung 23 lautet:

„Empfohlen wird, vor einem etwaigen Kompletterbot der Prostitution für Hochschwangere in einem unabhängigen Gutachten klären zu lassen, inwieweit Prostitution nachgewiesenermaßen Risiken für das ungeborene Leben mit sich bringt.“²⁴

Dass sexuelle Handlungen mit Schwangeren ein sehr lukratives Marktsegment der Prostitution darstellen, ist bekannt. Hier ist aber nicht nur das Wohl des ungeborenen Lebens in Gefahr, sondern auch das Wohl der prostituierten Frau. Beides scheint für das KFN nicht selbstevident zu sein, sondern es wird die Erstellung eines Gutachtens zur Klärung dieser Frage vorgeschlagen. In anderen Berufen, die Tätigkeiten beinhalten, die eine Gefährdung für die Schwangere und das Ungeborene darstellen (z.B., weil sie mit einem erhöhten Infektionsrisiko oder mit extremer körperlicher Belastung verbunden sind) dürfen Frauen bei Bekanntwerden der Schwangerschaft nicht weiterarbeiten. Warum gerade die Prostitution für schwangere Frauen eine unproblematische Tätigkeit sein sollte, ist in keiner Weise nachvollziehbar und liegt wohl in der Geschlechterblindheit der Evaluationsstudie begründet.

10

Empfehlung 31 lautet:

„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.“²⁵

Praktisch hieße das bei der Prüfung der Zuverlässigkeit einer Person bei Antrag auf Betrieb eines Prostitutionsgewerbes nur noch bestimmte Verbrechen heranziehen zu können, um eine Erlaubnis zu verweigern. Ob eine Aufweichung der Zuverlässigkeitskriterien für Betreiber von Prostitutionsstätten im Sinne des Schutzes von Prostituierten ist, muss bezweifelt werden. Erlaubnisverfahren sind bisher schon äußerst niederschwellig gehalten. Ein weiteres „Entgegenkommen“ des Gesetzgebers auf Profiteure der Prostitution wäre das komplett falsche Signal!

²⁴ Evaluation, S. 616

²⁵ Evaluation, S. 616



Empfehlung 42 lautet:

*„Empfohlen wird, in der gesundheitlichen Beratung darauf hinzuweisen, dass Prostituierte in Fragen der Kondomnutzung auch Verantwortung für Kolleg*innen tragen.“²⁶*

Wie eine solche Empfehlung zustande kommt, obwohl 50,2 % der befragten Prostituierten täglich mehrere Anfragen für Sex ohne Kondom von Freiern (!) bekommen²⁷, erschließt sich nicht. Unter dem hohen Preisdruck und der finanziellen Notlage, in der sich die meisten Prostituierten befinden, bleibt diesen oft nichts anderes übrig, als auf solche Anfragen von Freiern einzugehen. Diese Empfehlung ignoriert die Lebenssituation Prostituerter gänzlich und wälzt das Fehlverhalten von Freiern erneut auf Prostituierte ab. Immerhin schlägt das KFN bzgl. der Kondomnutzung vor, zu prüfen, ob bereits für die Anfrage nach „Sex ohne Kondom“ ein OWiG-Tatbestand geschaffen werden kann.²⁸

Ergebnisse der Evaluation, die trotz der eingeschränkten Aussagekraft alarmierend sind

Obwohl die Evaluation erhebliche methodische Mängel aufweist und das Sample der Prostituierten stark verzerrt ist, liefert die Evaluation Ergebnisse, die dennoch deutlich auf bekannte Problematiken verweisen und unterstreichen, dass es sich bei Prostitution nicht um eine „normale Tätigkeit“ handelt.

Substanzmittelkonsum:

Prostituierte wurden in der Evaluation zu ihrem Substanzmittelkonsum in den letzten 30 Tagen befragt. Dabei wurden jedoch nur illegale Substanzmittel abgefragt (Alkoholkonsum nicht). Trotz der Verzerrung des Samples gaben immer noch 25,1% der Befragten an, dass sie 1- bis 2-mal, 6,4% mehrmals pro Woche und 4,1% (fast) täglich Kokain konsumiert hätten. Bei Amphetaminen gaben 16,7% an, 1- bis 2-mal, 3,2% mehrmals pro Woche und 2,3% (fast) täglich konsumiert zu haben.²⁹

Erleben von anderen Formen der Kriminalität in der Prostitution:

17,1% der befragten Prostituierten haben in den letzten 12 Monaten mindestens eine sexuelle Belästigung erlebt. 11,3% berichten von Betrug, 9,8% von Diebstahl, 8,6% von Bedrohung und 6,8% von Körperverletzung.³⁰ Und dies sind Zahlen, die sich aus einem verzerrten Sample ergeben.

²⁷ Evaluation, S. 491

²⁸ Evaluation, S: 618

²⁹ Evaluation, S. 497 ff.

³⁰ Evaluation, S. 471



Abschließende Bewertung des BVNM

Die Evaluation des Prostitutionsgesetzes von 2007 zeigte bereits deutliche Problematiken für Prostituierte auf.

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

„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.“³¹

18 Jahre später scheinen sich all diese grundlegenden Problematiken in Luft aufgelöst zu haben, folgt man der Evaluation des KFNs. Das KFN sieht im ProstSchG nämlich „vor allem „Potentiale“.³² Diese Schlussfolgerung verwundert nicht, wenn man Profiteuren der Prostitution und deren Interessensvertretungsorganisationen die Möglichkeit gibt, ihre Version der Prostitutionswirklichkeit in eine Gesetzesevaluation (!) einfließen zu lassen. Die Evaluation hat folglich ein Bild der Prostitution untersucht, das von Profiteuren der Prostitution gezeichnet wurde, statt die Prostitutionswirklichkeit zu erfassen. Nur unter Ausblendung der Fakten, dass sich in der Prostitution überwiegend vulnerable Personen befinden, die Lebenssituation dieser Menschen äußerst prekär ist, die Entscheidungsfreiheit nur sehr eingeschränkt bis gar nicht gegeben ist, sondern Zwang und Abhängigkeitsverhältnisse den Alltag dieser Menschen bestimmen, Prostituierte tagtäglich der Gewalt von Freiern und Zuhältern ausgesetzt sind und Prostitution riskant – nein lebensgefährlich ist – kann das KFN zu der zynischen Schlussfolgerung eines Gesetzes mit Potenzial bringen. Die Evaluation liefert aufgrund vieler methodischer Mängel keine brauchbaren Erkenntnisse über die tatsächliche Wirkung des ProstSchG. Es geht hierbei nicht um Spitzfindigkeiten wissenschaftlicher Methodenlehre. Nein, die Versäumnisse des KFNs in dieser Evaluation gehen auf Kosten der vulnerabelsten Gruppen in der Prostitution. Auf Kosten derer, die das ProstSchG vorgibt schützen zu wollen.

12

Was die Evaluation aus Sicht des *Bundesverbands Nordisches Modell* unter Beweis stellt: Aus einem schlechten Gesetz, das an der Lebensrealität Prostituerter vorbeigeht und Profiteure stärkt, kann auch eine Evaluation kein gutes Gesetz machen. 2002 wurde mit dem Prostitutionsgesetz (ProstG) der erste Versuch unternommen die Lebenssituation Prostituerter zu verbessern. Die Evaluation dieses Gesetzes ergab, dass das angestrebte Ziel nicht erreicht werden konnte (s.o.). 2017 wurde mit dem Prostituiertenschutzgesetz (ProstSchG) ein zweiter Versuch unternommen die Lebenssituation Prostituerter zu verbessern. Auch dieses Gesetz hat keine spürbare Verbesserung gebracht - auch wenn die Evaluation des KFNs etwas anderes behauptet. Die Evaluation weist aber, wie beschrieben, erhebliche Mängel auf und ist in ihrer Aussagekraft daher wenig zuverlässig. In den vergangenen 23 Jahren wurden Profiteure der Prostitution erheblich in ihrer Position gestärkt. Der Sexkauf erfuhr eine Normalisierung. Deutschland ist zum Zielland für Menschenhandel und Sextourismus geworden. Prostitution ist keine sexuelle Dienstleistung,

³¹ Evaluationsbericht des *Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend* –2007, S. 10 [bericht-der-br-zum-prostg-broschuere-deutsch-data.pdf \(bmfsfj.de\)](https://www.bmfsfj.de/bericht-der-br-zum-prostg-broschuere-deutsch-data.pdf)

³² Evaluation, S. 615



sondern eine Form von Gewalt gegen Frauen. Sie lässt sich nicht regulieren und verwalten. Stattdessen braucht es einen mehrdimensionalen Ansatz, der aus sozialen Hilfen für Prostituierte, Prävention und Aufklärung sowie strafrechtlichen Regelungen besteht. Eine erneute Überarbeitung der Gesetzgebung zu Prostitution in Deutschland muss neue Wege gehen!

Dass sich eine Expertenkommission mit den Ergebnissen der Evaluation und ihrer Versäumnisse befasst, ist angebracht. Dennoch vergeht so weiter Zeit, in der tausende Frauen in der Prostitution Gewalt erfahren. Zeit, in der Freier und Zuhälter weiter unter dem Deckmantel der Legalität Gewalt gegen diese Frauen ausüben. Die Zeit sollte also nicht nur mit Aufarbeitung gefüllt werden, sondern auch mit der Entwicklung konkreter Lösungen, die zu einer echten Verbesserung führen. Mit dem Nordischen Modell liegen Lösungsvorschläge auf dem Tisch.

