Kahlschlag im Prostitutionsgewerbe:

80 % weniger Prostitutionsstätten im Frankfurter Stadtgebiet seit Inkrafttreten des Prostituiertenschutzgesetzes

Eine kritische Bestandsaufnahme

Abstract

Vor Inkrafttreten des Prostituiertenschutzgesetzes (ProstSchG) gab es in Frankfurt nach städtischen Angaben 168 Prostitutionsgewerbe, die der Stadt nach den Kriterien des ProstSchG als erlaubnispflichtig galten:

18 Laufhäuser / Bordelle, 2 FKK- bzw. Saunaclubs, 40 Escort-Agenturen,
100 Terminwohnungen, 2 Privatwohnungen, 7 Massagestudios und 6 Anbahnungsstätten für männliche Prostitution.

Acht Jahre später, am 31. Dezember 2025, sind die ursprünglich 168 Prostitutionsstätten auf nunmehr 35 genehmigte Prostitutionsgewerbe zusammengeschmolzen (- 79,2 %). Die Stadt Frankfurt und die ihr unterstellte Ordnungsbehörde leisten mit ihrer Schließungspolitik gegenüber Prostitutionsgewerben aktive Beihilfe zur Illegalisierung von Sexarbeit und zur Aushöhlung der grundrechtlich geschützten Berufsfreiheit von Sexarbeiter*innen.

INHALT

(1)	Entwicklung der Zahl der Prostitutionsgewerbe nach Einführung des ProstSchG in Frankfurt/Main	S. 02
(2)	Tricksen, Vertuschen und Herunterspielen – Der Frankfurter Magistrat im Selbstverteidigungsmodus	S. 04
(3)	Abdrängung von Sexarbeit in die Illegalität – eine Folge staatlich veranlasster Schließungen von Prostitutionsstätten durch das ProstSchG	S. 06
(4)	Ergänzende Anmerkungen zum eingeschränkten Aussagegehalt des „Bundeslagebild Menschenhandel und Ausbeutung“ in der Prostitution	S. 09
(5)	Die entscheidende Rolle der „Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe“ für den 80-%-Rückgang bei Sexarbeits-Etablissements und bei der Abdrängung von Prostitution in die Illegalität der Grauzonen	S. 10
(6)	Schlussbemerkungen	S. 14
(7)	Forderungen von Doña Carmen e. V.	S. 17

(1) Entwicklung der Zahl der Prostitutionsgewerbe nach Einführung des ProstSchG in Frankfurt/Main

Weitgehend unbemerkt von der Öffentlichkeit hat die Genehmigungspolitik der Frankfurter Ordnungsbehörde gegenüber Prostitutionsgewerben dazu beigetragen, dass sich die Zahl der im Stadtgebiet ansässigen Prostitutionsstätten gegenüber der Zeit vor Inkrafttreten des des ProstSchG um rund 80 % (Stand 31.12.2025) verringert hat.

Doña Carmen e.V. sind in den vergangenen acht Jahren lediglich vier parlamentarische Vorgänge in der Stadtpolitik bekannt, in denen diese Problematik zur Sprache kam. Es ist nicht erkennbar, dass verantwortliche Politiker*innen der Stadt Frankfurt sich der Tragweite der damit einhergehenden Probleme bewusst geworden sind. Zu vermuten ist vielmehr, dass ihnen die hier aufgezeigte Entwicklung ganz gelegen kam. Entspricht sich doch dem sich immer mehr breit machenden Klima einer von interessierten Kreisen forcierten Sexarbeitsfeindlichkeit.

Die wenigen parlamentarischen Vorgänge, die sich mit der Entwicklung der Prostitutionsgewerbe unter dem ProstSchG in Frankfurt befasst haben, liegen bereits einige Zeit zurück. Ein gesteigertes Interesse, diese Entwicklung im Auge zu behalten und deren Folgen für die betroffenen Sexarbeiter*innen zu bewerten, geht daraus nicht zwingend hervor. Wir beziehen uns im Weiteren auf die folgenden Vorgänge:

- **2017: Antrag Linke A185/17** zur Umsetzung des ProstSchG vom 20.4.2017 und der entsprechende Magistratsbericht **B 245** vom 07.08.2017;
- **2019: Antrag Linke A515/19** vom 12.07.2019 und der entsprechende Magistratsbericht **B 383** vom 28.10.2019;
- **2020: Antrag Die Grünen** im Ortsbeirat 1 (OF1209/1) vom 26.01.2020 und die entsprechende Magistrats-Stellungnahme **ST 1196** vom 19.06.2020;
- **2024: Anfrage Ortsbeirat 1** an den Magistrat (OM 5093) vom 06.02.2024 und die entsprechende Magistrats-Stellungnahme **ST 834** vom 26.04.2024.

Im Kontext dieser Anfragen, Stellungnahmen und Magistrats-Berichte wurden Größenordnungen zur Zahl (polizeibekannter) Prostitutionsgewerbe vor 2017 bzw. der unter dem ProstSchG genehmigten Prostitutionsgewerbe bekannt. Daraus ergibt sich das folgende Bild:

TABELLE 01: Entwicklung der Zahl der Prostitutionsgewerbe im Stadtgebiet Frankfurts

Jahr	vor Juli 2017	2019	2024	2025
	(08 / 2017)	(10 / 2019)	(03 / 2024)	(12 / 2025)
Zahl Prostitutionsgewerbe	**168**	**7**	**26**	**35**

Anmerkung: Die Angabe zu den am 31.12.2025 genehmigten 35 Prostitutionsgewerben im Stadtgebiet Frankfurt stammt vom Statistischen Landesamt Hessen.

Fazit: Am 31.12.2025, acht Jahr nach Inkrafttreten des ProstSchG, gab es im Stadtgebiet Frankfurt 133 Prostitutions-Etablissements weniger als in der Zeit unmittelbar vor Inkrafttreten des Gesetzes.

Die seinerzeit spärlichen, lückenhaften und zum Teil widersprüchlichen Angaben des Magistrats lassen gleichwohl erkennen, welche Prostitutions-Etablissements in besonderem Maße von diesem rasanten Abbau von Sex-Arbeitsplätzen in der Stadt Frankfurt betroffen waren.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass Statistikbehörden der Länder und des Bundes die Zahl der **„gültigen Erlaubnisse“** von Prostitutionsgewerben jeweils zum 31.12. eines Jahres dokumentieren. Die „gültigen Erlaubnisse“ beziehen sich – in den Veröffentlichungen der Statistikbehörden allerdings undifferenziert – auf zwei recht unterschiedliche Arten der Erlaubnis von Prostitutionsgewerben:

> **(1) Erlaubnisse nach § 12 ProstSchG** beziehen sich auf Anträge von Prostitutions-Etablissements, die vor Inkrafttreten des ProstSchG zum Juli 2017 noch nicht bestanden („**Neuanträge“**);
>
> **(2) Erlaubnisse nach § 37 Abs. 4 ProstSchG** bezogen sich auf Anträge von Prostitutions-Etablissements, die bereits vor Inkrafttreten des ProstSchG zum Juli 2017 bestanden. Hier greift eine Übergangsregelung: „Bis zur Entscheidung über den Antrag auf Erteilung einer Erlaubnis gilt die Fortführung des Prostitutionsgewerbes als erlaubt“, sofern die Antragsfrist 31.12.2017 eingehalten wurde.

Vor diesem Hintergrund sind die Angaben des Magistrats der Stadt Frankfurt im Bericht B 383 vom 28.10.2019 zur Entwicklung genehmigter Prostitutionsgewerbe zu bewerten.

(1) Nach Angaben des Magistrats in **B 383** habe es

> 2017: 44 Anträge
> 2018: 7 (Neu-) Anträge
> 2019: 3 (Neu-) Anträge (bis inkl. Okt. 2019) gegeben.

In Anbetracht der vor dem Juli 2017 vorhandenen 168 Prostitutionsstätten, die aus Sicht der Stadt nach den Kriterien des ProstSchG als ‚erlaubnispflichtig‘ einzustufen gewesen wären, erstaunt zunächst einmal die vergleichsweise **geringe Zahl der Anträge**, über die die Stadt Frankfurt in Bezug auf die Jahre 2017 bis 2019 berichtete. Die auffällig hohe **Differenz von 114 Prostitutions-Etablissements**, die in den 54 Antragstellungen nicht mehr vorkommen, bleibt unaufgeklärt.

(2) ***„Alle im August 2017 bekannten Prostitutionsbetriebe haben einen Antrag gestellt“***, verkündete der Magistrat in Beantwortung der Frage 2 in B 383 (12.07.2019). Wirklich? Offensichtlich verstand der Magistrat im Jahr 2019 unter *„allen im August 2017 bekannten Prostitutionsbetrieben“* plötzlich etwas ganz anderes, als noch seinerzeit in B 245 (07.08.2017) von ihm selbst angegeben. So heißt es in B 383 in Beantwortung der Frage 8:

> „**Altbetriebe** wurden, mit Ausnahme eines Escortbetriebs, bisher noch nicht genehmigt. Hier sind noch **43 Anträge offen…“.**

Die Zahl der „Altbetriebe“ wurde also unter der Hand mit der Zahl der 44 Antragsteller*innen des Jahres 2017 (§-37-Erlaubnisse) gleichgesetzt. Damit hat man mal locker 124 der vor 2017 existierenden Prostitutionsbetriebe schlicht unter den Tisch fallen lassen.

(3) Betrachtet man die nach Juli 2017 erforderlichen **Erlaubnis-Antragsstellungen nach Art des Prostitutionsbetriebs** und setzt diese zu den entsprechenden Angaben des Magistrats für die Zeit vor Juli 2017 in Beziehung, so wird deutlich, welche Art von Prostitutions-Etablissements von der ProstSchG-Kahlschlagpolitik in besonderem Maße betroffen waren.

TABELLE 02: Kahlschlag bei Frankfurter Prostitutions-Etablissements nach Art des Betriebs – Vergleich der Situation vor und nach Inkrafttreten des ProstSchG (2017 - 2019)

Nr.	Art des Prostitutionsbetriebs	Prostitutions-betriebe vor Juli 2017	Erlaubnis-Anträge (§ 12 + § 37 Abs.4) 2017 / 2018 / 2019	Differenz	
				absolut	in %
01	Laufhäuser / Bordelle	**18**	19	**- 1**	**- 5 %**
02	FKK- / Saunaclubs	**2**			
03	Escort-Betriebe	**40**	11	**- 29**	**- 72,5 %**
04	Terminwohnungen	**100**	12	**- 88**	**- 88 %**
05	Privatwohnungen	**2**	0	**- 2**	**- 100 %**
06	Massagestudios	?	12	**-**	**+**
07	Anbahnung männl. Prostitution	**6**	0	**- 6**	**- 100 %**
SUMME		**168**	**54**	**114**	**- 68 %**

(2) Tricksen, Vertuschen und Herunterspielen – Der Frankfurter Magistrat im Selbstverteidigungsmodus

Aus dem Vorangegangenen lässt sich folgendes Zwischenfazit ziehen:

- In der Zeit von Juli 2017 bis Oktober 2019 gab es lediglich 54 Anträge zum Betreiben eines Prostitutionsgewerbes, was einen Rückgang von **68 %** gegenüber den 168, seitens der Stadt Frankfurt als erlaubnispflichtig eingestuften Prostitutionsgewerbe vor Juli 2017 darstellt.
- Lediglich 44 der insgesamt 54 Anträge wurden so genannten **„Altbetrieben“** zugeordnet, die bereits vor Juli 2017 existierten und nun eine **Fiktions-Genehmigung** nach § 37 Abs. 4 ProstSchG erhielten.
- Damit waren gleich zu Beginn der Umsetzung des ProstSchG 114 oder 68 % der vor Juli 2017 bestehenden, dem Magistrat bekannten und als erlaubnispflichtig eingestuften Prostitutions-Etablissements de facto aus dem Antragsverfahren ausgeschlossen und wurden als quasi nicht mehr existent eingestuft.
- Die Mehrheit der 114 zuvor bestehenden Prostitutions-Etablissements, nämlich rund 90 Etablissements, die an dem Erlaubnisverfahren de facto nicht mehr teilnahmen, waren dem Bereich der weitgehend unscheinbaren **Wohnungsprostitution** (Terminwohnungen, Privatwohnungen) zuzurechnen.
- Auch ein größerer Teil der damaligen **Escort-Betriebe** sowie Orte zur **Anbahnung männlicher Prostitution** waren – folgt man den Angaben der Stadt Frankfurt – offenkundig nicht mehr Teil des ProstSchG-Erlaubnisverfahrens.

Die Frage, warum nach dem Inkrafttreten des ProstSchG weniger Erlaubnisanträge gestellt wurden, als in Anbetracht der Zahl der im August 2017 polizeibekannten Prostitutionsbetriebe zu erwarten gewesen wäre, beantwortete der Magistrat der Stadt am 28.10.2019 (B 383) wie folgt:

> ***„Änderungen ergeben sich hier immer wieder aus der Schließung von Betrieben aus eigenen Gründen oder aufgrund nicht verlängerter Mietverträge sowie durch Wechsel der Antragsteller für bestehende Betriebe.“***

Die recht **wundersame Annahme**, dass mehr als zwei Drittel (68 %) der in Frage stehenden Prostitutions-Etablissements ausgerechnet zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des ProstSchG das Handtuch warfen und an dem Erlaubnisverfahren nicht teilnahmen, weil just zu dieser Zeit Mietverträge ausliefen, Betreiberwechsel stattfanden oder „eigene Gründe“ zur vorzeitigen Schließung der entsprechenden Etablissements Anlass gegeben hätten – diese eigentümliche Annahme ist so sehr an den Haaren herbeigezogen, als dass sie glaubwürdig erscheinen könnte.

Mit einer solch durchsichtigen „Erklärung“ versuchte man die Gründe für einen massenhaft und rasant erfolgten Rückgang der Prostitutionsgewerbe auf die Betroffenen selbst zu schieben, vermutlich in der Hoffnung, damit die staatliche Prostitutionsgesetzgebung aus der Schusslinie der Kritik zu nehmen.

Selbst wenn Prostitutions-Etablissements sich dazu durchrangen, an dem mittlerweile obligatorischen Erlaubnis-Verfahren teilzunehmen, so war doch keinesfalls sicher, ob das auch mit einer Genehmigung enden würde. So gab es nach Angaben des Magistrats der Stadt Frankfurt bis Oktober 2019 zwar 54 Anträge auf Erlaubnis eines Prostitutionsgewerbes. **Diesen 54 Anträgen standen im gleichen Zeitraum jedoch lediglich 7 genehmigte Anträge gegenüber (fünf Escortbetriebe, ein Massagestudio, ein Laufhaus).** Damit schrumpfte die Zahl der mit einer Erlaubnis ausgestatteten Prostitutionsbetriebe ein weiteres Mal.

Was sollte nun dieses Mal der Grund dafür gewesen sein? Laut B 383 vom 28.10.2019 handelte es sich dabei um die Folge von „Bearbeitungsstaus“ aufgrund „fehlender personeller Ressourcen“. Der Magistrat habe sich „in einer Abwägung zwischen dem Wünschenswerten und dem haushaltspolitisch Machbaren nicht auf die Schaffung neuer Planstellen für diese Aufgabe verständigt“, so die Stadt.

Was alles zusammengenommen vermutlich als eine Verkettung „unglücklicher“ Umstände hätte erscheinen sollen, verlangt jedoch zu viel Naivität, um als plausible Erklärung für den Niedergang der prostitutiven Infrastruktur in Frankfurt durchgehen zu können.

Am 26.Januar 2020 hakte die **Fraktion der GRÜNEN im Ortsbeirat 1** mit einem „Auskunftsersuchen“ nach und bat den Magistrat der Stadt um die Beantwortung einer Reihe von Fragen, darunter die folgenden:

> „2. Wie erklärt sich der Magistrat die aus dem Bericht herauszulesende massive Abnahme der Anzahl Prostitutionsbetriebe, von 168 in 2017 (B 245 vom 7.8.2017) auf lediglich 54 (2019)? Gemäß B 383 (2.) haben alle bekannten Betriebe einen Antrag auf Erlaubnis gestellt. Aus (1.) geht hervor, dass es sich dabei um 54 antragstellende Betriebe handeln muss.
>
> 3. Vor dem Hintergrund der recht geringen Antragsquote in anderen Städten / Bundesländern (Berlin 208 von circa 600 Betrieben, Hamburg 182 von ca. 400 Betrieben, Bremen 91 von ca. 360 Betrieben): Worauf ist die in Frankfurt außerordentlich hohe Antragsquote von 100 % zurückzuführen?“

Damit sprachen die GRÜNEN im Ortsbeirat 1 (Bahnhofsviertel u.a.) den wunden Punkt direkt an. Mit der Stellungnahme ST 1196 vom 19.06.2020 reagierte der sichtlich genervte Magistrat, stellte darin den unmittelbaren Bezug der Debatte um die Zahl der Prostitutionsgewerbe zu einem Stadtteil oder Ortsbezirk als „nicht erkennbar“ grundsätzlich in Frage und führte darüber hinaus aus:

> *„Zu 2.: Die Fragestellung zum Magistratsbericht B 245/17 lautete, mit welcher Anzahl der Prostitutionsgewerbe der Magistrat in Frankfurt rechnet. In der Anfrage A 515 der Fraktion DIE LINKE vom 12.7.2019 wurde nachgefragt, für wie viele Prostitutionsgewerbe ein Antrag auf Erlaubnis nach § 12 ProstSchG gestellt wurde.* ***Daher sind die Zahlen der beiden Magistratsberichte nicht vergleichbar****, zumal beispielsweise die in den Schätzungen des B 245 enthaltenen Wohnungen, in denen nur ein/e dort wohnen-de/-r Prostituierte/r selbstständig arbeitet, von der Antragspflicht ausgenommen sind.“ (ST 1196, 19.06.2020)*

Nachdem der Magistrat feststellen musste, dass seine bisherigen Ausführungen offenbar nicht überzeugten, versuchte er nun – anders als noch im Bericht B 383 – die **Vergleichbarkeit** der Zahlen der beiden Magistratsberichte B 245 und B 383 grundsätzlich in Frage zu stellen. Dabei verfälschte die jetzige Magistrats-Stellungnahme ST 1196 (19.06.2020) die eigentliche Ausgangsfrage des B 245. Diese lautete nämlich keineswegs, wie behauptet, ***„mit welcher Anzahl der Prostitutionsgewerbe der Magistrat in Frankfurt***

rechnet“ (ST 1196), sondern: ***„Mit welcher Anzahl <u>erlaubnispflichtiger</u> Prostitutionsgewerbe <u>(mit zwei Sexarbeiter*innen und mehr)</u> rechnet der Magistrat in Frankfurt?“*** Präzisierend hieß es dort weiter: ***„Bitte differenzieren Sie nach… c.) Terminwohnungen <u>(ausschließlich Arbeitsräume)</u> d.) Privatwohnungen (mindestens eine Person wohnt darin)…“*** (B 245 (8.))

Der Magistratsbericht B 245 sprach diesbezüglich von immerhin „100 Termin-/ Privatwohnungen“ im Frankfurter Stadtgebiet, von denen 2017 allerdings nur „10 Terminwohnungen“ einen Erlaubnisantrag gestellt hätten (B 383 vom 28.10.2019). Es fehlen also allein hier 90 erlaubnispflichtige Terminwohnungen, die man nicht mit Tricksereien und Manipulation so einfach beiseite wischen kann.

Die Behauptung des Magistrats, die Fragestellung von B 245 sei schon deshalb nicht mit der von B 383 vergleichbar, weil 2017 auch Wohnungen enthalten gewesen seien, die von der Antragspflicht ausgenommen waren, war also nachweislich eine unwahre Tatsachenbehauptung und verfängt somit nicht. Mit solch erbärmlichen Winkelzügen versuchte der Magistrat, sich seiner Rechenschaftspflicht zu entledigen. Darüber hinaus bediente sich der Magistrat einer weiteren absurden Schutzbehauptung, wenn er ausführte:

> *„Zu 3.: Es muss davon ausgegangen werden, dass bislang noch nicht alle Prostitutionsgewerbe einen Antrag auf Erteilung einer Erlaubnis gem. § 12 ProstSchG gestellt haben.“* (ST 1196, 19.06.2020)

Auch dieser Versuch, die Fragen des GRÜNEN-Antrags aus dem Ortsbeirat 1 zu kontern, lief ins Leere, da der eigentliche Disput nicht um irgendwelche Nachzügler ging, die ihren Antrag auf Genehmigung eines Prostitutionsgewerbes noch nicht eingebracht hatten, sondern um die vor Juli 2017 polizeibekannten 168 Prostitutionsgewerbe. Warum sollten diese Prostitutionsgewerbe drei Jahre lang zuwarten, um ihren Antrag auf Erlaubnis ausgerechnet in der Corona-Pandemie zu stellen, wo ohnehin sämtliche Prostitutionsgewerbe per Verordnung geschlossen waren?

Ein letztes Hilfsargument der Antwort-Verweigerungs-Fraktion im Magistrat lautete:

> *„Seit Inkrafttreten des ProstSchG hat sich die Anzahl der Laufhäuser und FKK-Clubs in Frankfurt nicht verringert.* ***Insofern stehen auch weiterhin legale Arbeitsplätze zur Verfügung.*** *Zudem würden die im Fachbeirat arbeitenden, mit der Beratung von Prostituierten befassten Trägerorganisationen (z. B. Tamara, Fim, AIDS-Hilfe, Kiss) die Gefahr des Abrutschens in die Illegalität thematisieren. Auf welchen Grundlagen Klagen von anderen Prostituiertenhilfsorganisationen vorgetragen werden, kann nicht nachvollzogen werden.“ (ST 1196, 19.06.2020)*

Dass auch weiterhin legale Arbeitsplätze z. B. in Laufhäusern und FKK-Clubs in Frankfurt zur Verfügung standen, war überhaupt nicht die strittige Frage, um die es in der Debatte ging. Worum es ging, war die Vielfalt der Sexarbeitsplätze, insbesondere die systematischen Schließungen, die ganz offensichtlich vor allem Kleinstprostitutionsstätten im Bereich der Wohnungsprostitution betrafen. Nicht jede der dort tätigen Sexarbeiter*innen geht bei deren Schließung schnurstracks ins nächste Laufhaus, um sich dort einzumieten. Nicht jede*r muss ein Bordell als Arbeitsplatz präferieren. Die realistische Alternative schien für viele stattdessen die Fortsetzung ihrer Tätigkeit in Wohnungen (in Ferienwohnungen, Privatwohnungen sowie in Hotelzimmern), diesmal allerdings in einer rechtlichen Grauzone.

(3) Abdrängung von Sexarbeit in die Illegalität als Folge staatlich veranlasster Schließung von Prostitutionsgewerben

Genau diese Entwicklung der Dinge hatten wohl viele Verfechter einer engmaschigen Überwachung von Prostitution und einer billigenden Inkaufnahme der Schließung von Prostitutionsstätten mit Hilfe des ProstSchG – wie etwa der Frankfurter Magistrat – gar nicht auf dem Zettel. Sie vertrauten darauf, dass die von ihnen, dem Bund und den Ländern sowie

von den christlichen Kirchen ausgehaltenen Fachberatungsstellen sie im Falle von Sexarbeit schon rechtzeitig von einer ***„Gefahr des Abrutschens in die Illegalität“*** (ST 1196) in Kenntnis setzen und warnen würden.

Doch der **„Fachbeirat“** zu Prostitution, den sich die Stadt leistet und in dem sie sich mit den von ihr abhängigen Trägerorganisationen zur örtlichen Prostitutionspolitik austauscht, befindet sich schon seit Längerem in einem **Tiefschlaf-Modus**. So forderte die CDU in ihrem Antrag 836 vom 13.12.2023 („Menschenunwürdige Zustände in der Prostitution beenden“) bezeichnenderweise vom Magistrat, „den Fachbeirat ‚Prostitution in Frankfurt am Main‘ umgehend wieder einzurichten…“. Die eigentliche Aufgabe dieses „Fachbeirats“, als Feigenblatt für die Implementierung des ProstSchG zu wirken, hatte dieser ja bereits erfolgreich absoviert.

Doch der eigentliche **Kern des Problems** ist nicht irgendein „Fachbeirat“, sondern dass die politisch Verantwortlichen parteiübergreifend und die für Prostitutionsgewerbe zuständige Ordnungsbehörde der Stadt Frankfurt nicht das geringste Interesse daran haben, das Schrumpfen der prostitutiven Infrastruktur mit der gebotenen Aufmerksamkeit und Transparenz zu begleiten und die Ursachen dieser Entwicklung zu analysieren. Hätte man das ernsthaft getan, wäre man schnell zu der Einsicht gelangt, dass die Abdrängung von Sexarbeit in die Illegalität das (gewollte) Ergebnis der Regelungen des ProstSchG selbst ist.

Der Einsicht jedoch, dass die gegenwärtig erfolgende **Illegalisierung von Sexarbeit** die ureigenste **Folge des ProstSchG** selbst ist, insbesondere der Regelungen zur „Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe“, will man sich partout verschließen. Denn als notorische Prostitutionsgegner verfolgt man die gegenwärtige Entwicklung der Verlagerung von Prostitution zurück in die Grauzonen der Illegalität offenbar mit **kammheimlicher Genugtuung** und möchte schon deshalb nicht viel Aufhebens darum machen.

So legt man immer wieder falsche Fährten, wenn man z. B. die **Verlagerung der Prostitutionsausübung** weg von konzessionierten Prostitutionsstätten nicht als Folge der durch die Umsetzung des ProstSchG bewirkten **Schließung von Prostitutionsgewerben** erkennt, sondern diese Entwicklung stattdessen als **Folge der Corona-Pandemie** hinstellt:

> *„In der **Pandemie** kam es verstärkt zu einer **Verlagerung der Prostitutionsausübung von genehmigten Prostitutionsstätten hinzu Hotels und angemieteten Wohnungen** (überwiegend Airbnb), da die Erbringung sexueller Dienstleistungen vom 16.3.2020 bis 29.7.2020 sowie vom 1.11.2020 bis 16.3.2021 (insgesamt 270 Tage) untersagt wurde. Die Prostituierten berichteten von erheblichen Gewalterfahrungen in dieser Zeit. Zudem waren sie während der Pandemie teilweise unter mangelhaften, hygienischen Bedingungen tätig und haben aufgrund von Ängsten oft nur begrenzten Zugang zur medizinischen Versorgung gesucht und häufig keinen Kontakt mit der Polizei aufgenommen. **Seit der Pandemie wird die Erbringung sexueller Dienstleistungen vermehrt im Internet auf bekannten Plattformen beworben,** wodurch Sexarbeit häufiger in angemieteten Wohnungen und Hotels stattfindet.“ (Magistrat der Stadt Frankfurt, ST 834, 26.04.2024)*

Die Angaben der Stadt waren sachlich falsch: Es gab in Hessen während der Corona-Pandemie kein per Verordnung festgestelltes Verbot des Kaufs und Verkaufs sexueller Dienstleistungen außerhalb von Bordellen. Was es stattdessen gab, war das Verbot der Öffnung von Prostitutionsstätten.

Im Unterschied zur ziemlich niveaulosen Kaffeesatzleserei, wie sie der Magistrat der Stadt Frankfurt betrieb, benannte das Bundeskriminalamt (BKA) bereits 2019 – also ein Jahr vor der Corona-Pandemie – das ProstSchG als einen der maßgeblichen Treiber für die Verlagerung von Prostitution aus der „milieutypischen“ Bordellprostitution in den „illegalen Bereich“ der Hotel- und Wohnungsprostitution:

> ***„Das seit Mitte des Jahres 2017 geltende Gesetz zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen (Prostituiertenschutzgesetz) hat somit offensichtlich Auswirkungen auf das Rotlichtmilieu und dürfte zur geschilderten Entwicklung beigetragen haben.“***

(Quelle: BKA, Bundeslagebild Menschenhandel und Ausbeutung, 2019, S. 14)

In dieser Einschätzung kann Doña Carmen e.V. ausnahmsweise dem BKA einmal zustimmen. Natürlich unterschlägt das **Bundeskriminalamt** dabei die Tatsache, dass

(1) die mit dem ProstSchG betriebene „Regulierung“ des Prostitutionsgewerbes die Kahlschlagpolitik gegenüber den Prostitutionsstätten beabsichtigte

(2) und die mit der Schließung von Prostitutionsstätten einhergehende Verlagerung von Prostitution in den „illegalen Bereich“ eine direkte Folge der im ProstSchG normierten Erlaubnispflicht ist.

Als Indikator dieser Verdrängungspolitik diente dem BKA die seit 2017 im „Bundeslagebericht Menschenhandel und Ausbeutung“ vorgenommene Auflistung der örtlichen **„Umstände der Prostitutionsausübung“** im Zusammenhang der Erfassung mutmaßlicher Opfer von „Menschenhandel“ und „Ausbeutung“ in der Prostitution.

TABELLE 03 Umstände der Prostitutionsausübung bei mutmaßlichen „Opfern von Menschenhandel und Ausbeutung“ (Mehrfachnennung möglich) (2017 - 2025)

Jahr	Massage	Straße	Haus- & Hotelbesuche		Wohnung		Bar & Bordell		Summe
	1	2	3		4		5		
	abs.	abs.	abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %	
2017	-	62	123	50,2 %	131	**23,4 %**	245	**43,7 %**	561
2018	-	63	87	18,7 %	150	**32,3 %**	165	**35,5 %**	465
2019	-	40	84	18,5 %	212	**46,8 %**	117	**25,8 %**	453
2020	4	65	144	31,3 %	145	**31,5 %**	102	**22,2 %**	460
2021	3	27	105	24,0 %	231	**52,7 %**	72	**16,4 %**	438
2022	4	30	180	31,1 %	268	**46,3 %**	97	**16,8 %**	579
2023	14	24	152	34,0 %	201	**45,0 %**	56	**12,5 %**	447
2024	4	40	92	19,2 %	270	**56,4 %**	73	**15,2 %**	479
2025	21	41	169	26,8 %	349	**55,4 %**	50	**7,9 %**	630
Summe	**50**	**392**	**1.136**		**1.957**		**977**		**4.512**
	1,1 %	**8,7 %**	**25,2 %**		**43,4 %**		**21,6 %**		**100 %**

Quelle:
https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/Lagebilder/Menschenhandel/menschenhandel_node.html

Die Angaben in TABELLE 03 zeigen eine Reihe interessanter Entwicklungstrends:

- Im Zeitraum von 2017 bis 2025 ist die Zahl identifizierter mutmaßlicher Opfer krimineller Handlungen im **Bereich der Bordelle** absolut wie relativ stark **rückläufig**. (Spalte 5)
- Parallel dazu **verdoppelt** sich im gleichen Zeitraum der Anteil mutmaßlicher Opfer, die im **Bereich von Wohnungen** der Prostitution nachgehen. Dabei sollte berücksichtigt werden, dass die Bezeichnung ‚Wohnung‘ uneindeutig ist. Es dürfte sich dabei kaum noch um tendenziell von Schließungen betroffene **Terminwohnungen** handeln, sondern zunehmend um **Ferienwohnungen** bzw. **Privatwohnungen** entweder der Sexarbeiter*innen oder aber ihrer Kunden*innen.
- Mit 1.957 Nennungen belegen **(Privat-)Wohnungen** nunmehr den ersten Rang, gefolgt von **Haus- und Hotelbesuchen** (1.136 Nennungen). Erst danach folgen **Bordelle** mit 977 Nennungen (Rang 3).

Die Angaben in TABELLE 03 machen deutlich, dass die **Corona-Pandemie** (2020 bis 2022) lediglich eine Phase des Prozesses der Verlagerung von Prostitution weg aus tendenziell von Schließungen betroffenen, erlaubnispflichtigen Prostitutionsgewerben hin zu nicht-erlaubnispflichtigen Prostitutionsorten darstellt. Die Corona-Pandemie war damit nicht ursächlich für diese Verlagerungstendenz. Denn die Prostitutions-Verlagerung erfolgte sowohl vor als auch nach der Corona-Pandemie, wofür die BKA-Daten starke Indizien liefern

Damit liegen eindeutige Hinweise darauf vor, dass ein Abdrängen in Grauzonen und Bereiche der Illegalität (Sexarbeit ohne Registrierung und Hurenpass) ursächlich mit dem Inkrafttreten des ProstSchG zusammenhängt.

Diese Entwicklung wurde von den Verwerfungen in der Zeit der Corona-Pandemie lediglich zeitweilig überlagert. Der häufige Verweis darauf, dass diese Verlagerung der Prostitution von der Corona-Pandemie ihren Ausgangspunkt genommen habe, kann daher nur als Ablenken von den eigentlichen Ursachen dieser Entwicklung gewertet werden

Es ist kein Zufall, dass das BKA mit seiner **Zuordnung von Kriminalitätsgeschädigten zu unterschiedlichen Prostitutionsorten** nicht erst mit der Corona-Pandemie im Jahre 2020, sondern bereits im Jahr 2017 begann, dem Jahr des Inkrafttretens des ProstSchG.
Das Bundeskriminalamt als der eigentliche Stichwortgeber für die Einführung der „Erlaubnispflicht" im Prostitutionsgewerbe, handelte dabei ganz offensichtlich im Bewusstsein der absehbaren Folgen, die die Einführung des ProstSchG für die Betroffenen mit sich bringen musste.

(4) Ergänzende Anmerkungen zum eingeschränkten Aussagegehalt des „Bundeslagebild Menschenhandel und Ausbeutung" in der Prostitution

Die zuvor dargestellte Statistik der **„Umstände der Prostitutionsausübung"** bezieht sich auf Angaben im „Bundeslagebild Menschenhandel und Ausbeutung" des BKA. Diese Angaben unterliegen einer Reihe von Einschränkungen, die nicht unberücksichtigt bleiben sollten:

- Aufgrund der **Möglichkeit der Mehrfachnennungen** von Prostitutionsorten handelt es sich bei den in TABELLE 03 angegebenen Daten nicht um Angaben zur Zahl der dort jeweils polizeilich identifizierten Kriminalitätsopfer. Es handelt sich um Angaben zur Häufigkeit der Nennung von Orten, nicht aber um Angaben zur absoluten Zahl polizeilich ermittelter Kriminalitätsopfer.
- Bei den Angaben der in den BKA-Bundeslagebildern angegebenen Opferzahlen handelt es sich lediglich um **mutmaßliche**, nicht aber um gerichtlich bestätigte **Geschädigte**. Nur 15 % aller Tatverdächtigen aus Sicht der Polizei erweisen sich ausweislich der Verurteilten-Statistik des Wiesbadener Statistischen Bundesamts am Ende auch als gerichtlich erwiesene Täter*innen.
  (vgl. https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/_inhalt.html)
- Hinzu kommt, dass die **strafrechtliche Definition von ‚Menschenhandel' und ‚Ausbeutung' in der Prostitution** auch freiwilliges Handeln der Betroffenen mit einschließt, sodass Angaben der Kriminalstatistik in Bezug auf Prostitution nur eingeschränkt als Kriminalitäts-Indikatoren gelten können. Vielmehr handelt es sich dabei immer auch um Indikatoren der Kriminalisierung von Prostitution im Kontext eines prostitutionsspezifischen Sonderstrafrechts.

Daraus folgt: Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) oder der BKA-Bundeslagebilder zu Prostitution taugen für sich genommen nicht als Argument für vermehrte Kontrollen und Razzien in diesem Bereich. Zumal der gegenwärtige Umfang von „Menschenhandel" und „Ausbeutung" im Bereich Prostitution bereits seit 1997/98 rückläufig ist und gegenwärtig nur noch rund 20 % des damaligen Umfangs ausmacht.

Vielfach handelt es sich im Falle der im Rahmen polizeilicher Ermittlungen gemeinhin als „Opfer" markierten bzw. „identifizierten" Sexarbeiter*innen gar nicht mehr um Kriminalitätsopfer im strafrechtlichen Sinne, sondern neuerdings wieder als „Täter*innen", die ohne Zwangsregistrierung und Hurenpass ihrer Arbeit nachgehen. Dabei handelt es sich allerdings nicht um Straftaten, sondern um Ordnungswidrigkeiten.

TABELLE 04: Anmeldestatus nach ProstSchG unter Opfern von ‚Menschenhandel' und ‚Ausbeutung' (2018 - 2025)

Jahr	Gesamtzahl mutmaßlicher Opfer	davon: angemeldet		davon: nicht angemeldet		davon: Anmeldestatus unbekannt	
		abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %
2018	430	41	9,5 %	311	72,3 %	78	18,1 %
2019	427	52	12,2 %	307	71,9 %	68	15,9 %
2020	406	77	19,0 %	264	65,0 %	65	16,0 %
2021	417	42	10,1 %	295	70,7 %	80	19,2 %
2022	476	78	16,4 %	370	77,7 %	28	5,9 %
2023	428	51	11,9 %	280	65,4 %	97	22,7 %
2024	465	45	9,7 %	319	68,6 %	101	21,7 %
2025	574	65	11,3 %	393	68,5 %	116	20,2 %
Summe	**3.623**	**451**	**12,4 %**	**2.539**	**70,1 %**	**633**	**17,5 %**

Quelle:
https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/Lagebilder/Menschenhandel/menschenhandel_node.html

Aus den voranstehenden BKA-Angaben geht hervor, dass unter den von der Polizei als mutmaßliche Opfer von Menschenhandel und Ausbeutung eingestuften Sexarbeiter*innen die Mehrzahl, nämlich rund 70 %, nicht nach ProstSchG registriert sind und ein weiterer Anteil von 17,5 % zumindest nicht – wie vorgeschrieben – den obligatorischen Hurenpass mit sich führte. Das zeigt die geringe Attraktivität und mangelnde Akzeptanz, die das Prostituiertenschutzgesetz unter den Sexarbeiter*innen genießt – ganz im Widerspruch zu gegenteiligen Behauptungen der KFN-Evaluation des Prostituiertenschutzgesetzes.

Als eine maßgebliche Ursache dafür nennt das BKA – neben vermuteter aufenthaltsrechtlicher Illegalität oder Minderjährigkeit – regelmäßig die **„Tätigkeit in nicht zugelassenen Betrieben (z.B. Wohnungen)"** (vgl. BKA, Bundeslagebild Menschenhandel und Ausbeutung, 2025, S. 13)

(5) Die entscheidende Rolle der „Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe" für den 80-%-Rückgang bei Sexarbeits-Etablissements und bei der Abdrängung von Prostitution in die Illegalität der Grauzonen

Die Entwicklung der Prostitutionsgewerbe in Frankfurt in den vergangenen acht Jahren zeichnet sich dadurch aus, dass einer überschaubaren Zahl relativ weniger genehmigter Prostitutionsgewerbe eine weitaus größere Zahl behördlich geschlossener Kleinstprostitutionsstätten gegenübersteht.

Diese Entwicklung erfolgte in Frankfurt (und anderswo) vor allem auf Kosten der eher unscheinbaren Etablissements in der Wohnungsprostitution.

Ausschlaggebend für diesen rasanten 80-%-Rückgang der Prostitutionsbetriebe in Frankfurt/Main sind die Vorgaben des ProstSchG, insbesondere die in § 12 ProstSchG normierte **„Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe"**, die im Gesetzestext als **„Kernelement"** das ProstSchG bezeichnet wird (Drs. 18/8556, S. 2).

Zu den zentralen Elementen der Erlaubnispflicht zum Führen eines Prostitutionsgewerbes gehören

(1) der umfassende Erlaubnisvorbehalt in Bezug auf Prostitutionsgewerbe
(2) die Möglichkeit der Versagung, der Rücknahme und des Widerrufs einer Erlaubnis
(3) die Prüfung personen- und betriebsbezogener Versagungsgründe im Zuge einer

Antragstellung

(4) die Notwendigkeit der Erstellung eines Betriebskonzepts
(5) die Notwendigkeit, betriebliche Mindestanforderungen einzuhalten
(6) die Notwendigkeit, die „örtliche Lage“ zu berücksichtigen
(7) die Notwendigkeit, Auflagen und Anordnungen zu befolgen
(8) die Einhaltung von Betreiber*innen-Pflichten bezüglich Gesundheitsschutz, bezüglich Beschäftigungsverboten, bezüglich der Einschränkung des Rechts auf Weisungen und Vorgaben gegenüber Sexarbeiter*innen sowie Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten.

Die „Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe“ **unterscheidet sich qualitativ** von der im allgemeinen Gewerberecht verankerten Erlaubnispflicht. Sie macht die Genehmigung eines Prostitutionsgewerbes nicht nur von der Zuverlässigkeit der Betreibenden bzw. der von ihnen zu gewährleistenden Einhaltung von Mindeststandards in Bezug auf die dortigen Arbeitsbedingungen abhängig. Entscheidend für die Genehmigung zum Betreiben eines Prostitutionsgewerbes ist laut ProstSchG vielmehr die **Koppelung** an die zwingende Berücksichtigung der **„örtlichen Lage“**.

So heißt es in § 14 ProstSchG („Versagung der Erlaubnis oder der Stellvertretererlaubnis“) unmissverständlich:

> (1) Die Erlaubnis ist zu versagen, wenn
> …
> 5. das Betriebskonzept oder die **örtliche Lage** des Prostitutionsgewerbes dem **öffentlichen Interesse** widerspricht, insbesondere, wenn sich dadurch eine **Gefährdung der Jugend** oder schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundesimmissionsschutzgesetzes oder Gefahren oder sonstige erhebliche Nachteile oder **Belästigungen für die Allgemeinheit** befürchten lassen, oder
>
> 6. das Betriebskonzept oder die **örtliche Lage** einer nach **Artikel 297** des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch ergangenen Verordnung widerspricht.

Die in Art. 297 EG StGB verankerten Sperrgebietsverordnungen dienen explizit dem ***„Schutz der Jugend oder des öffentlichen Anstandes“***. Es handelt sich dabei also keinesfalls – wie oft behauptet - um neutrale „Steuerungsmittel“, sondern um diffuse moralische Normen als rechtliche Vorgaben im Umgang mit Prostitution. Weitere Hinweise auf die zwingend erforderliche Berücksichtigung der **örtlichen Lage** in Gestalt des **Baurechts** finden sich in § 12 Abs. 7 ProstSchG bzw. in § 1 Abs. 5 bzw. § 17 Abs. 4 ProstSchG in Bezug auf **Sperrgebietsverordnungen.**

Mit dem auf „unbestimmte Rechtsbegriffe“ gestützten Kriterium der „örtlichen Lage“ hat das ProstSchG die Grundlagen dafür gelegt, dass weit über 95 % des Frankfurter Stadtgebiets damit automatisch von Angebot und Nachfrage sexueller Dienstleistungen ausgeschlossen bleiben.

Nun gab es Prostitution einschränkende Sperrgebietsverordnungen und baurechtliche Vorgaben auch vor Inkrafttreten des ProstSchG. Doch erst die auf diese Bestimmungen Bezug nehmende „Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe“ aktualisiert und verschärft diese teils in die Jahre gekommenen, moralisch motivierten Vorgaben. Die Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe wirkt wie eine **Reset-Taste**, die einen „Neustart“ des Systems zu Ausgangsbedingungen erlaubt, die weit in die Zeit der rechtlichen Diskriminierung von Prostitution zurückreichen. Die Erlaubnispflicht wird so zu einem leicht handhabbaren und idiotensicheren Hebel für eine flächendeckende Schließungspolitik im Prostitutionsgewerbe, insbesondere gegenüber den breit gestreuten und im Stadtbild kaum in Erscheinung tretenden Kleinstprostitutionsstätten.

Der Effekt dieser Politik lässt sich in Frankfurt am Main an der Schließungsquote von 80 % In Bezug auf Prostitutionsgewerbe ablesen.

Hinzu kommt noch eine weitere, **ganz spezielle Regelung im ProstSchG,** wonach ein konzessionspflichtiges Prostitutionsgewerbe bereits dann vorliegen soll, wenn eine Person von der Ausübung der Prostitution einer anderen Person profitiert (§ 3 Abs. 3 ProstSchG). Dadurch wurde es möglich, Konstellationen, in denen z. B. **zwei Sexarbeiter*innen** in einer Wohnung arbeitsteilig zusammenarbeiten, mit einem Großbordell auf eine Stufe zu stellen. Beide gelten gleichermaßen als erlaubnispflichtige Prostitutionsgewerbe. Nur noch die in ihrer privaten Eigentumswohnung isoliert tätige Sexarbeiter*in oder die im Bordell tätige Sexarbeiterin bleiben von einer solchen Einstufung verschont.

Die Folge ist: Selbst **Haus- und Wohnungseigentümer**, die zu höherer Miete als gemeinhin üblich an eine/n Sexarbeiter*in oder auch nur an Sexarbeiter*innen in Folge vermieten, sehen sich nach dem ProstSchG schnell damit konfrontiert, dass es sich bei ihnen nicht mehr um eine „Verwaltung des eigenen Vermögens“ handelt, die üblicherweise außerhalb des Gewerberechts fällt. Vielmehr können zuständige Behörden diese Wohnungs- oder Hauseigentümer nun darauf hinweisen, dass sie sich bei den örtlichen Ordnungsbehörden als Bordellbetreibende konzessionieren lassen müssen.

Die vom allgemeinen Gewerberecht abweichende Gewerbe-Definition des ProstSchG sowie die Koppelung der Genehmigung an die „örtliche Lage“ in Gestalt von Sperrgebieten und besonderen baurechtlichen Gebieten schaffen ein Netz von ineinandergreifenden Ausschlusskriterien und damit einen rechtlichen Ausnahmezustand, der sich in seiner Konsequenz in einer systematischen und flächendeckenden Vernichtung der bestehenden prostitutiven Infrastruktur niederschlägt. Frankfurt/Main liefert dafür die Probe aufs Exempel.

Mit **Inkrafttreten des ProstSchG** im Juli 2017 mussten sich sämtliche polizeibekannte Prostitutionsstätten einer kostspieleigen und zeitraubenden **Überprüfung ihrer Kompatibilität mit Sperrgebiets- bzw. baurechtlichen Vorgaben** unterwerfen. Was vorher halbwegs geduldet wurde, weil es nicht weiter auffiel und weitgehend unsichtbar erfolgte, wurde nun systematisch als „illegale Prostitutionsausübung“ markiert, polizeilich verfolgt und umgehend geschlossen. Viele Anträge auf Genehmigung eines Prostitutionsgewerbes mussten vor diesem Hintergrund von vornherein als aussichtslos erscheinen. Die Folge: Nicht wenige Antragsteller*innen haben ihren Antrag schon vorzeitig aus Kostengründen im laufenden Verfahren zurückgezogen, ohne eine mit hohen Kosten verbundene behördliche Entscheidung abzuwarten.

Die Schließung von Prostitutionsgewerben ist die unmittelbare Folge der mit dem ProstSchG normierten Erlaubnispflicht. Bereits im Vorfeld und zum Zeitpunkt der Einführung des ProstSchG beginnt bereits der Ausschluss bestehender Prostitutionsgewerbe, die in Anbetracht der Hürden, die das Gesetz in puncto Genehmigungen aufbaut, vorab das Handtuch geworfen haben. Jenseits dieses ersten **„Abschreckungseffekts“** des Gesetzes erfolgt eine Fortsetzung dieses Effekts im Zuge der Beteiligung am Erlaubnisverfahren, was man als **„negativen Teilnahme-Effekt“** beschreiben kann.

Diesen Befund bestätigt auch – wenngleich wider Willen – der Abschlussbericht zur KFN-Evaluation des ProstSchG. Allein für die Jahre 2017 bis 2023 konstatierte dieser Bericht eine Versagungsquote von rund 10 % sowie zusätzlich eine Quote von weiteren 33 % aller begonnenen Erlaubnisverfahren, bei denen bezüglich der im Antragsverfahren befindlichen Prostitutionsgewerbe weder eine Entscheidung im Sinne einer Genehmigung noch einer Versagung getroffen wurde.

Der **KFN-Evaluations-Abschlussbericht** vermutet hier plausiblerweise, dass die Prostitutionsgewerbetreibenden ihre Anträge während des laufenden Verfahrens in Anbetracht der Aussichtslosigkeit bzw. der mit dem Verfahren verbundenen Kosten (In **Frankfurt** beträgt der behördlich festgelegte, maximale Betrag für eine Prostitutionsgewerbe-Genehmigung **15.000 Euro**!) der Schließung vorzeitig zurückgezogen haben, sodass es in

diesen Fällen, die immerhin ein Drittel der Erlaubnisverfahren ausmachen zu keiner formellen Entscheidung mehr gekommen ist. (vgl. Evaluations-Abschlussbericht, S. 295)

Ein weiterer Effekt der Einführung einer Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe ist das behördliche bzw. polizeiliche Eingreifen im Fall eines ohne Genehmigung betriebenen „illegalen" Prostitutionsbetriebes. Dieser Akt komplettiert als **„Illegalisierungs-Effekt"** die Schließungspolitik in Bezug auf Prostitutionsgewerbe.

Nach Angaben der KFN-Evaluation lag der **Anteil der Kontrollen mutmaßlich nicht erlaubter Prostitutionsgewerbe** an allen Kontrollen zur Einhaltung der Erlaubnispflicht bei mittlerweile **30 %** (1.764 von 5.884 Kontrollen, vgl. Evaluationsabschlussbericht, S. 363/64)

Auch in Frankfurt/Main dürften die Aktivitäten zur ***„Eindämmung illegaler Prostitution"*** einen immer größer werdenden Raum einnehmen. Informationen dazu seitens des Magistrats der Stadt erfolgen jedoch nur sporadisch und widerwillig. Die Auskünfte sind daher wortkarg und insgesamt lückenhaft:

> Magistrat der Stadt Frankfurt, **B 383**, 28.10.2019:
>
> *15. Wie oft wurden bisher Kontrollen gemäß § 31 ProstSchG durchgeführt?*
>
> *Beim Ordnungsamt werden keine Statistiken zu Kontrollen gemäß Paragraph 29 beziehungsweise § 31 ProstSchG geführt. Darüber hinaus sind Statistiken zu diesem Thema nicht vorgesehen.*
>
> *17. Wie viele Ordnungswidrigkeitsverfahren nach § 33 ProstSchG wurden bislang gegenüber Betreiber*innen eines Prostitutionsgewerbes eingeleitet beziehungsweise mit welchen Ergebnissen abgeschlossen? Bitte entsprechend den Tatbeständen nach § 33 ProstSchG aufschlüsseln.*
>
> *Jeweils 20 Verfahren wurden zu den Tatbeständen des § 33 Abs. 2 Nr. 1 (Betreiben eines Prostitutionsgewerbes ohne Erlaubnis) bzw. des § 33 Abs. 2 Nr. 7 (im Prostitutionsgewerbe tätige Sexarbeiter*innen ohne gültige Anmelde- oder Aliasbescheinigung) eingeleitet."*
>
> Magistrat der Stadt Frankfurt, **ST 1196**, 19.06.2020
>
> *„Um zu vermeiden, dass ein illegales Prostitutionsgewerbe untersagt wird, werden auf den einschlägigen Internetportalen immer wieder nur temporär genutzte Wohnungen angeboten. Ein konsequentes Durchgreifen bei kurzfristiger Nutzung ist aufgrund mangelnden Personals nicht möglich."*
>
> Magistrat der Stadt Frankfurt, **F 3189**, 25.02.2021
>
> *„Durch die Stadtpolizei finden seit geraumer Zeit sowohl in Uniform als auch in ziviler Kleidung gezielte Maßnahmen zur Eindämmung der illegalen Prostitution statt. Seit Jahresbeginn wurden 24 Festnahmen beziehungsweise Sistierungen und 51 Personenüberprüfungen eingeleitet. Hinzu kommen 12 Anzeigen nach der Sperrgebietsverordnung der Stadt Frankfurt am Main und vier Strafverfahren nach dem Aufenthaltsgesetz. Außerdem wurde in neuen Fällen Strafanzeige wegen beharrlicher verbotener Prostitution gestellt. Drei dieser Fälle, von denen einer bereits vom Amtsgericht Frankfurt am Main verurteilt wurde, gehen auf außerplanmäßig geleistete Sonderdienste der Stadtpolizei zurück."*
>
> Magistrat der Stadt Frankfurt, **ST 834**, 26.04.2024
>
> *„Wir können jedoch mitteilen, dass alleine von der Stadtpolizei im vergangenen Jahr rund 135 Kontrollen nach dem Prostituiertenschutzgesetz (ProstSchG) durchgeführt wurden, wobei es zu rund 100 Feststellungen im Bereich der illegalen Prostitution mit ausländerrechtlichen Verstößen kam. Es ist daher von einer hohen Dunkelziffer auszugehen.*
>
> *…*
>
> *Seit der Pandemie wird die Erbringung sexueller Dienstleistungen vermehrt im Internet auf bekannten Plattformen beworben, wodurch Sexarbeit häufiger in angemieteten Wohnungen und Hotels stattfindet."*

Wer aus den hier vorgetragenen Ausführungen glaubt den Schluss ziehen zu müssen, die in der Sexarbeit tätigen und das Prostitutionsgewerbe als Ganzes würden es nur darauf anlegen, mutwillig Recht zu brechen und die Legalität missachten, dem sei gesagt:

Ja, die Sexarbeiter*innen brechen Recht, wenn sie ohne Anmeldung in nicht erlaubten Prostitutionsgewerben ihrer Arbeit nachgehen.

Doch dabei handelt es sich um **Notwehrrecht** gegen ein gegen sie gerichtetes und durch nichts zu rechtfertigendes ***„gewerbliches Sonderordnungsrecht“*** (vgl. Stefanie Schüchel, Die rechtliche Situation der Prostituierten in Deutschland, 2018, S. 179), das das grundrechtlich geschützte Recht auf Berufsfreiheit in der Sexarbeit gezielt unterläuft.

Wieder einmal sind es ***„besondere gewerberechtliche Vorschriften****, also (…) Normen, die über die allgemeinen gewerberechtlichen Regelungen in der Gewerbeordnung (GewO) hinausgehen.“* (KFN-Evaluationsabschlussbericht, 2025, S. 65) Es handelt sich um prostitutionsspezifisches Ausnahmerecht zwecks Entgrenzung der Prostitutionskontrolle basierend auf einem ***„bewussten Verzicht auf den sonst in der GewO üblichen Begriff des Gewerbes.***“ (Stephan Rixen, 2018, Gewerberecht der Sexualität: Das Prostituiertenschutzgesetz, WiVerw 2018 / 2, S. 140)

Festzustellen ist: **Die flächendeckende Schließungspolitik auf Grundlage des ProstSchG und seines Kernelements, der „Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe“, erweist sich der Sache nach und zeitlich als Ursache für die behördlicherseits skrupellos und mit Nachdruck betriebene Illegalisierung von Sexarbeit in der Prostitution.**

Zu der kühnen Schlussfolgerung, hier sei mal wieder „organisierte Kriminalität“ auf Seiten des Prostitutionsgewerbes im Spiel, kann dabei nur kommen, wer die organisierte Verantwortungslosigkeit des bundesdeutschen und auch Frankfurter Politikbetriebs in puncto „Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewebe“ selbstgerecht in Abrede stellt.

Wer offenkundige Kausalzusammenhänge zwischen der Schließungspolitik bei Prostitutionsgewerben und dem Abdrängen von Sexarbeit in „illegale Bereiche“ partout nicht zur Kenntnis nehmen will, wer gar mit klammheimlicher Genugtuung die Gründe für die Illegalisierung von Prostitution billigend in Kauf nimmt und den Betroffenen auch noch die Polizei hinterherjagt, der hat jedes Recht verwirkt, nach dem Motto „Haltet den Dieb!“ mit dem Finger auf die von systemischer Illegalisierung betroffenen Sexarbeiter*innen zu zeigen und ihnen die Schuld für das **politische Versagen der gegenwärtigen Prostitutionspolitik** in die Schuhe zu schieben.

(6) Schlussbemerkungen

Die Tatsache, dass in einer Stadt wie Frankfurt, die sich auf ihre liberalen Traditionen gerne etwas zugutehält, binnen acht Jahren rund 80 % aller zuvor existierenden Prostitutions-Arbeitsstätten gleichsam wie vom Erdboden verschluckt und verschwunden sind, ist für sich genommen ein **handfester Skandal**.

Ein Skandal, der nur deshalb nicht als solcher wahrgenommen wird, weil die politisch Verantwortlichen in dieser Stadt, die Medien inklusive, ihn durch organisiertes Wegschauen nicht zur Kenntnis nehmen wollen.

Hätte es binnen acht Jahren einen 80-%-Rückgang der Zahl der Betriebe in anderen Dienstleistungsbranchen gegeben, z. B. bei Gastronomiebetrieben, Einzelhandelsgeschäften in der Innenstadt, bei Arztpraxen oder Post- und Bankfilialen etc. – vom produzierenden

Gewerbe soll hier gar nicht erst die Rede sein –, so hätte das zu Recht einen Aufschrei des Entsetzens gegeben.

Nicht so, wenn es um Prostitution geht. Hier nimmt man diese Entwicklung entweder gar nicht oder mit allergrößter Gelassenheit zur Kenntnis. Mehr noch: Man verkauft das Ganze auch noch als eine gelungene **„Regulierung“** des Prostitutionsgewerbes.

Und als müsse man zwecks **Verhöhnung der Betroffenen** noch eins drauf setzen, wird diese fatale und verantwortungslose Politik einer systematischen Vernichtung von Sexarbeitsplätzen von der Stadt Frankfurt und ihren politischen Repräsentanten gemäß der offiziellen Sprachregelung als ein Beitrag zum **„Schutz“ von Prostituierten** verkauft!

Ob aus Unkenntnis, Dummheit oder politischem Kalkül, das tut dabei nichts zur Sache: Die je nach Standpunkt gedankenlose oder gezielt betriebene Fortschreibung einer Prostitutionspolitik nach dem Motto **„Sexarbeit – na ja, wenn‘s denn unbedingt sein muss…, aber dann bitteschön mit immer weniger Sex-Arbeitsplätzen“** ist ein massiver Angriff auf Sexarbeit in der Prostitution, ein Programm der materiellen Existenzvernichtung und nicht zuletzt der Aushöhlung der grundgesetzlich geschützten Berufsfreiheit aller dort tätigen Menschen.

Diesen Schuh müssen sich die verantwortlichen Politiker*innen der Stadt Frankfurt, allen voran der Magistrat der Stadt und die zuständigen Behörden der Frankfurter Stadtverwaltung, anziehen.

Davon abgesehen: Dass in den Jahren 2018/19 die Zahl der Genehmigungen von Prostitutionsgewerben in einer Stadt wie Frankfurt **im mageren einstelligen Bereich** und in den Jahren 2024/25 im **unteren zweistelligen Bereich** lag, ist für bundesdeutsche Verhältnisse, insbesondere aber für eine bundesdeutsche Großstadt wie Frankfurt mit seinen mehr als 760.000 Einwohner*innen schlicht ein Treppenwitz.

Dagegen mag man einwenden, dass die Zahl der genehmigten Prostitutionsgewerbe in den letzten acht Jahren doch wieder leicht angestiegen sei. Wohl wahr! Aber würde die Frankfurter Ordnungsbehörde im gleichen atemberaubenden Tempo weiterarbeiten wie bisher, so hätte man in Frankfurt **erst in rund 40 Jahren**, also wohl rund um das Jahr 2066, wieder gleiche Zahl an Prostitutionsstätten wie ein halbes Jahrhundert zuvor, zu Beginn des Jahres 2017. Das wäre wohl ganz nach dem Geschmack aller Prostitutionsgegner*innen.

Allerdings ist es überhaupt nicht ausgemacht, dass eine weitere nennenswerte Ausdehnung von Sexarbeits-Etablissements über den jetzigen Stand hinaus politisch überhaupt gewollt und damit im Bereich des politisch Möglichen ist.

Das wird deutlich, wenn man einen Blick auf die Absichten der Befürworter der Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe wirft. Die Erlaubnispflicht für Etablissements im Bereich der Prostituion war bekanntlich nie eine Forderung der Hurenbewegung oder von Sexarbeitsaktivisten. Es war eine originäre Forderung des Bundeskriminalamts. In der vom BKA in Auftrag gegebenen, 1993 veröffentlichten Studie **„Logistik der Organisierten Kriminalität“** wurde erstmals die Forderung nach einer Genehmigungspflicht für Bordelle formuliert und in einen Zusammenhang von Schleusung und illegaler Migration gestellt (vgl. Ulrich Sieber, 1993, Logistik der Organisierten Kriminalität, S. 200 ff.) Dort hieß es:

> *„Um der Organisierten Kriminalität ihre finanzielle Grundlage im Bereich der Prostitution zu nehmen und um den Frauen menschenwürdige Arbeitsbedingungen zu schaffen, sollte an eine **gewerberechtliche Genehmigung der Bordelle** gedacht werden... Eine gewerberechtliche Genehmigung für Bordelle würde den Ordnungsämtern nicht nur die Möglichkeit geben, **nicht genehmigte Bordelle zu schließen** und gegen die Prostitution im an sich legalen Nebengewerbe (z.B. in Restaurants oder in Spielhallen) entschiedener vorzugehen, sondern auch die Kompetenz, genehmigte Bordelle auf die Einhaltung gewisser **Auflagen** hin*

> *zu überprüfen, was bisher nur in bau- und sicherheitspolizeilicher Hinsicht möglich ist. Gewerberechtliche Genehmigungen könnten zudem gewisse* ***Anforderungen an die Ausstattung von Bordellen*** *stellen und sie nach der BauNutzVO* ***nur in bestimmten Gebieten der Städte*** *zulassen. Auch wären* ***persönliche Integritätsprüfungen*** *möglich, die nicht nur für den Betreiber, sondern auch für Mitarbeiter vorgesehen werden könnten."* (S. 308/09)

Hierbei handelte es sich um eine durch und durch **kriminalpolitische Agenda**, dem das ProstSchG ein Vierteljahrhundert später mit der Einführung des „Kernelements" Erlaubnispflicht gefolgt ist. Grundgedanke der Ausführungen war, dass die Verfolgung organisierter Straftäter unter dem Gesichtspunkt der Prävention nur Sinn mache, wenn dabei auch ***„die genutzten (insb. Logistik-) Strukturen und Märkte beseitigt werden"***. Ineffektive Verbotsstrategien müssten durch ***„effektivere Kontrollstrategien"*** ersetzt werden, was bedeutet, „dass der Gesetzgeber auch **auf der Grundlage der moralischen Ablehnung von Prostitution**… deren Konzessionierung (d. h. sowohl Legalisierung als auch stärkere Kontrolle) prüfen muss. Die ***„Beseitigung kriminogener Logistik- und Marktstrukturen****… muss vielmehr neben eine Erhöhung des Strafverfolgungsdrucks treten, um deren Erfolge langfristig zu sichern.*" (Sieber, S. 290/91)

Hier wird das Thema „Erlaubnispflicht" schnörkellos auf Basis handfester, wenngleich moralisch fundierter Interessen verhandelt, nicht aber in den abstrakten Sphären des angeblichen **„Schutzes"** sensibler Rechtsgüter verortet.

Die inhumanen Ergebnisse dieser Politik gegen Sexarbeit in der Prostitution treten immer deutlicher hervor und lassen sich in Frankfurt/Main begutachten.

In Frankfurt mag man sicherlich einwenden, man sei an Recht und Gesetz gebunden und trage keine politische Verantwortung für das Prostituiertenschutzgesetz. Folglich seien die örtlichen Politiker*innen die falsche Adresse für die hier vorgetragene Kritik.

Richtig ist, dass über die rechtlichen Vorgaben zur Prostitutionspolitik auf Bundesebene verhandelt werden muss.

Aber zu glauben, die Politiker*innen in Frankfurt könnten deshalb ihre Hände in Unschuld waschen, ist weit gefehlt. Die hiesigen Politiker*innen tragen eine **politische Verantwortung** für ihr Verschweigen und ihr **Wegschauen** bezüglich der Folgen, die sich aus der behördlichen Umsetzung des ProstSchG ergeben. Und sie tragen Verantwortung für die **Intransparenz**, die sie bezüglich der vielfältigen Aspekte der Umsetzung des ProstSchG bislang haben walten lassen

Dieser Verantwortung gegenüber den Sexarbeiter*innen haben sich Frankfurter Politiker*innen nach Kenntnis von Doña Carmen e.V. bislang nicht gestellt. Vielmehr ist das genaue Gegenteil der Fall.

Mit großer Hingabe hat man sich darum bemüht, dass der Ideologie, das ProstSchG könne für den **Schutz der Prostituierten** sorgen, weiterhin vertraut werde. Mit der Durchführung und Reklame für angeblich groß nachgefragte **Ausstiegsprojekte** aus der Prostitution, die immer fortgesetzt, aber niemals evaluiert werden, sowie mit einem **Propagandarummel um das ominöse Sexkaufverbot** nach Schwedischem Vorbild hat man einen **Kulturkampf auf Kosten der Rechte von Sexarbeiter*innen** betrieben, anstatt deren fehlende Rechte in der Prostitution ins Zentrum zu stellen.

Es besteht mithin nicht die geringste Veranlassung, Frankfurter Politiker*innen aus ihrer Verantwortung für die von der Stadtverwaltung mitbetriebene massive Schließungspolitik in Bezug auf Prostitutionsgewerbe zu entlassen.

(7) Forderungen von Doña Carmen e.V.

● Doña Carmen e.V. fordert von den politisch Verantwortlichen der Stadt Frankfurt ein unmissverständliches **Bekenntnis zur Mitverantwortung für die skandalöse Schließungspolitik gegenüber Prostitutionsgewerben**, die seit mittlerweile acht Jahren die städtische Prostitutionspolitik auszeichnet und nachweislich zu einem Abbau von rund 80 % der vor Juli 2017 bekannten Sexarbeits-Etablissements in der Stadt geführt hat.

● Doña Carmen e.V. verlangt ein klares Bekenntnis dazu, dass das **Grundrecht auf freie Berufsausübung nach Art. 12 GG** in Frankfurt am Main weiterhin respektiert wird. Dazu gehört die Gewährleistung der Vielfalt an Prostitutions-Etablissements in der Stadt. Dazu gehört auch das Eintreten für Initiativen zur Abschaffung von Sperrgebiets-Regelungen in Hessen sowie von baurechtlichen Bestimmungen, die der freien Berufsausübung von Sexarbeiter*innen in der Prostitution unzumutbar im Wege stehen.

● Doña Carmen e.V. fordert von den politisch Verantwortlichen der Stadt Frankfurt, den **Zusammenhang** zwischen städtischer Schließungspolitik gegenüber Prostitutionsgewerben, der anhaltenden Verdrängung von Sexarbeit in „illegale Bereiche“ und den problematischen rechtlichen Vorgaben des Prostituiertenschutzgesetzes (ProstSchG) anhand der städtischen Erfahrungen **kritisch aufzuarbeiten**.

● Doña Carmen e.V. erwartet von den politisch Verantwortlichen der Stadt Frankfurt, dass sie das Ruder herumwerfen und die unsägliche **Schließungspolitik gegenüber Prostitutionsstätten im Stadtgebiet definitiv aufgeben**. Dazu gehört auch die **Einstellung der Kontrollen gegenüber mutmaßlich nicht genehmigten Prostitutionsgewerben** und den dort tätigen **Sexarbeiter*innen**. Man kann Sexarbeiter*innen nicht für die Folgen einer unsäglichen Politik in Haftung nehmen, die seitens der Stadt Frankfurt mit einer rigiden Nicht-Genehmigungspolitik gegenüber Prostitutionsgewerben allererst in Gang gesetzt wurde und mit der das Grundrecht auf freie Berufsausübung für Sexarbeiter*innen in Frage gestellt wird.

● Doña Carmen e.V. erwartet von der Stadt Frankfurt eine **vollständige Transparenz hinsichtlich des städtischen Umgangs mit dem hiesigen Prostitutionsgewerbe**. Dazu gehört die regelmäßige differenzierte, Vergleichbarkeit ermöglichende und aussagekräftige Veröffentlichung aller maßgeblichen Daten gemäß den zu erfassenden Größen in der Prostitutionsstatistikverordnung. Die bisher betriebene Geheimniskrämerei muss ein Ende haben. Dazu gehören – solange das ProstSchG und seine rechtlichen Regelungen noch Bestand haben – u. a. die jährliche Veröffentlichung der Zahl erlaubter Prostitutionsgewerbe nach Art des Betriebs, die Differenzierung nach §-12-Erlaubnissen und §-37-Erlaubnissen, die Veröffentlichung der Zahl der Versagungen, Rücknahmen und Widerrufe von Erlaubnissen, differenziert nach den unterschiedlichen Gründen (wegen Sperrgebiet, Baurecht, mangelnder Zuverlässigkeit, Nicht-Einhaltung von Mindeststandards bei Arbeitsbedingungen) etc. etc.

Darüber hinaus wird Doña Carmen e.V. selbstredend auch weiterhin für die vollständige Abschaffung des Prostituiertenschutzgesetzes als Voraussetzung für eine rechtliche Gleichbehandlung von Prostitution mit anderen Erwerbstätigkeiten eintreten.