

Polizeiliche Kriminalstatistik:

Was ist eigentlich mit der ‚Rotlicht-Kriminalität‘ los?

Prostitution gilt nach herrschender Auffassung als „riskante Tätigkeit“, da sie in aller Regel in einem „kriminogenen Umfeld“ stattfinden soll. So etwa lautet die regierungsoffizielle Sichtweise, wie sie zur Begründung des so genannten Prostituiertenschutzgesetzes herhalten musste. Entsprechend ist dieses repressive Gesetz gespickt mit einer breiten Palette von paternalistischen Zwangsschutz-Maßnahmen, denen Sexarbeiter*innen nunmehr seit fünf Jahren unterworfen sind.

Allerdings tut man sich seit Jahr und Tag erkennbar schwer, wenn es um einen empirisch tragfähigen Beleg für die vermeintlich hohe kriminelle Belastung im Prostitutionsgewerbe geht.

Daher nehmen wir die kürzlich erfolgte Vorstellung der aktuellen „Polizeilichen Kriminalstatistik“ (PKS) zum Anlass, diesen Tatbestand etwas näher zu beleuchten.

Als Bundesinnenminister Horst Seehofer (CSU) im April dieses Jahres die „Polizeiliche Kriminalstatistik“ für das Jahr 2020 der Öffentlichkeit vorstellte, war er sichtlich zufrieden und voll des Selbstlobs:

„Von Jahr zu Jahr verzeichnen wir weniger Straftaten. Für das Berichtsjahr 2020 waren es nur noch rund 5,3 Millionen Fälle. Das sind über eine Million weniger erfasste Straftaten als noch vor fünf Jahren! Diese Entwicklung hat noch mehr Gewicht, wenn man bedenkt, dass die Gesamtbevölkerung in demselben Zeitraum zugenommen hat.“¹

Diese optimistisch stimmende Tonlage gab man in den offiziellen Verlautbarungen vor und sie bestimmten natürlich das Medienecho. Sofern der Bundesinnenminister, der Vorsitzende der Innenministerkonferenz, Thomas Strobl, sowie der Präsident des Bundeskriminalamtes (BKA), Holger Münch, in ihrer gemeinsamen Pressekonferenz auf die Entwicklung einzelner Kriminalitätsbereiche zu sprechen kamen, fiel allerdings auf, dass ein ansonsten gerne als Kriminalitätsschwerpunkt markierter Bereich seltsamerweise unerwähnt blieb: das Prostitutionsgewerbe.

Das macht stutzig. Offenbar hat es einen Grund, über den wir daher nachfolgend sprechen möchten.

Wäre das Prostitutionsgewerbe tatsächlich so kriminalitätslastig, wie gerne behauptet, so hätte man doch ein paar warnende Worte erwarten dürfen. Schließlich ist der Verweis auf die Entwicklung so genannter „Rotlicht-Kriminalität“ doch stets gut dafür, immer wieder neue repressive Verschärfungen im staatlichen Umgang mit dem Prostitutionsgewerbe zu rechtfertigen. Doch Fehlanzeige – dazu kam es nicht. Warum dem so war, mag vielleicht die nachfolgende Tabelle verdeutlichen, die die allgemeine Kriminalitätsentwicklung der letzten zwei Jahrzehnte in Deutschland der speziellen Kriminalitätsentwicklung im Prostitutionsgewerbe gegenüberstellt.

¹ Vgl. <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2021/04/vorstellung-pks-2020.html>

Table 01: Allgemeine Kriminalitätsentwicklung und Kriminalität im Prostitutionsgewerbe 2000 – 2020 nach PKS²

Jahr	Allgemeine Kriminalitätsentwicklung			„Rotlicht“-Kriminalität		
	Straftaten	Tatverdächtige	Opfer	Straftaten	Tatverdächtige	Opfer
2000	6.264723	2.286372	722.048	3.455	2.880	4.389
2020	5.310621	1.969617	1.011462	593	643	654
Differenz absolut	- 954.102	- 316755	+ 289.414	- 2862	- 2.237	- 3.735
Differenz in %	- 15,2 %	- 13,9 %	+ 40,1 %	- 82,8 %	- 77,7 %	- 85,1 %

Das Ergebnis ist auf den ersten Blick verblüffend: Ganz im Unterschied zu den üblichen regierungsoffiziellen Einlassungen hinsichtlich dieser Thematik, zeigen die beiden vergangenen Jahrzehnte eine Entwicklung, die das genaue Gegenteil dessen ist, was öffentlich und medial kommuniziert wird.

Die registrierte Kriminalität im Prostitutionsgewerbe ist tatsächlich in einem imposanten Ausmaß gesunken.

Eigentlich hätten Herr Seehofer und seine politischen Freunde im Sicherheitsapparat allen Grund zur Freude und hätten der Öffentlichkeit diese Entwicklung als schlagenden Beleg für die ach so positive Kriminalitätsentwicklung in Deutschland präsentieren können. Doch bedauerlicherweise widerspricht die vom Bundeskriminalamt in der PKS dokumentierte Entwicklung im Prostitutionsgewerbe der ideologisch motivierten und politisch gewollten Dämonisierung und Dramatisierung der Verhältnisse im Sexgewerbe, auf die sich das gegenwärtige repressive Regime des Prostituiertenschutzgesetzes stützt. Also schweigt man sich lieber aus.

Doch werfen wir einen genaueren Blick auf die vorliegenden Daten: Während die Zahl der in Deutschland lebenden Menschen von 82,1 Millionen (2000) auf 83,1 Millionen (2020), also um eine Million gestiegen ist, ist die Zahl polizeilich registrierter Straftaten um 954.000 oder 15 % zurückgegangen. Das versucht Bundesinnenminister Seehofer als Erfolg der Regierung der Großen Koalition zu verkaufen.

Dumm nur, dass die Gesamtzahl der Kriminalitäts-Opfer im gleichen Zeitraum nichtsdestotrotz um knapp 290.000, d. h. rund 40 % gestiegen ist. Um sich die Präsentation der Zahlen nicht zu vermiesen, hat Seehofer diesen Teil der Statistik in seiner Vorstellung der Einfachheit halber weggelassen. Das hätte sonst womöglich einen Schatten auf die „hervorragende Arbeit“ geworfen, die der Bundesinnenminister bei dieser Gelegenheit „unseren Polizistinnen und Polizisten“ attestierte.

Vergleicht man die allgemeine Kriminalitätsentwicklung mit der registrierten Entwicklung der so genannten „Rotlicht-Kriminalität“, so fallen allerdings gravierende Unterschiede ins Auge, die Herr Seehofer schwerlich hätte aufklären können.

Dass auch im Prostitutionsgewerbe die Zahl der Straftaten wie die Zahl der Straftäter rückläufig ist, wäre im Kontext der vorliegenden Allgemeinentwicklung jetzt nicht gänzlich unerwartet gewesen. Allerdings fällt der Rückgang der Kriminalitätsentwicklung in diesem

² vgl. https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/PolizeilicheKriminalstatistik/pks_node.html

speziellen Bereich mit knapp 83 % bzw. 78 % wesentlich eindrucksvoller aus. Daher möchten wir – weil es dem Innenminister natürlich nicht über die Lippen geht – die vorliegenden Daten wie folgt kommentieren:

So kriminell, wie immer gerne dargestellt, ist das Prostitutionsgewerbe keineswegs!

Rasanter Schwund der Rotlicht-Opfer

Doch noch auffälliger und im direkten Gegensatz zur allgemeinen Kriminalitätsentwicklung stellt sich die Entwicklung der Zahl mutmaßlicher Opfer im Prostitutionsgewerbe dar:

Während die Gesamtzahl der Kriminalitäts-Opfer in den letzten 20 Jahren um 40 % gestiegen ist, ist sie im Prostitutionsgewerbe im gleichen Zeitraum um 85 % gesunken! Das ist zweifellos bemerkenswert und viel zu selten Gegenstand öffentlicher Debatten.

Man mag sich lebhaft die argumentativen Eiertänze vorstellen, wäre Herr Seehofer in die Verlegenheit geraten, diesen Sachverhalt der erstaunten Öffentlichkeit erklären zu müssen. Glücklicherweise scheinen ihm die anwesenden, handverlesenen Medien-Vertreter diese Peinlichkeit erspart zu haben.

Zahlen sprechen bekanntlich nicht für sich. Sie bedürfen einer theoretisch gestützten Interpretation, um ihren Sinn und ihre Bedeutung zu enthüllen. Die hier aufgezeigten Entwicklungen der Kriminalitätsentwicklung im Prostitutionsgewerbe werfen – so viel dürfte feststehen – jedenfalls mehr Fragen auf, als dass sie Antworten geben. Deshalb ist es notwendig, die Sache zu vertiefen.

Rotlicht: Die Kriminalitätsentwicklung im Detail

Das deutsche Strafrecht weist aktuell sieben Paragraphen mit einem expliziten Bezug zu Prostitution auf:

§ 184f StGB („Ausübung der verbotenen Prostitution“)

§ 184g StGB („Jugendgefährdende Prostitution“)

§ 180a StGB („Ausbeutung von Prostituierten“)

§ 181a StGB („Zuhälterei“)

§ 232 StGB („Menschenhandel“),

§ 232a StGB („Zwangsprostitution“)

§ 233a StGB („Ausbeutung unter Ausnutzung einer Freiheitsberaubung“)

In den beiden ersten Strafrechts-Paragraphen erscheinen Prostituierte als Täter*innen, nicht aber als geschädigte Opfer. Die PKS weist aktuell keine Daten zu Fällen, Tatverdächtigen und Opfern bei § 184f bzw. § 184g StGB aus. Es handelt sich hierbei eher um so genanntes „Verwaltungsunrecht“, das gemeinhin über das Ordnungswidrigkeitenrecht geahndet wird. Die Strafrechts-Paragraphen gelten allgemein als überholt und im Widerspruch zu Bestimmungen des Prostitutionsgesetzes von 2002.

Vor diesem Hintergrund ist es gerechtfertigt, sich bezüglich Rotlicht-Kriminalität auf die Daten der verbleibenden fünf Strafrechts-Paragraphen zu beschränken, in denen Prostituierte als vom Rechtssystem zu schützende „Opfer“ erscheinen.

Die nachfolgend präsentierten Angaben zur „Rotlicht-Kriminalität“ stützen sich mithin auf die PKS-Zahlen zu **§ 180a StGB** („Ausbeutung von Prostituierten“, bis 2002: „Förderung von Prostituierten“); auf **§ 181a StGB** („Zuhälterei“), sowie auf **§ 232 StGB** („Menschenhandel“), **§ 232a StGB** („Zwangsprostitution“) und **§ 233a StGB** („Ausbeutung unter Ausnutzung einer Freiheitsberaubung“). Die zuletzt genannten „Menschenhandels“-Paragrafen lauteten von 2000 bis 2005 „Menschenhandel“ (§ 180b StGB) bzw. „Schwerer Menschenhandel“ (§ 181 StGB) und von 2005 bis 2016 „Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung“ (§ 232 StGB) bzw. „Förderung des Menschenhandels (§ 233a StGB). Die Entwicklung der einzelnen Deliktarten stellt sich im hier betrachteten Zeitverlauf der Jahre 2000 bis 2020 wie folgt dar³:

TABELLE 02: Strafverfolgung mittels § 180a StGB („Ausbeutung von Prostituierten“)

Jahr	§ 180a StGB („Ausbeutung von Prostituierten“)			
	Fälle	Mutmaßliche		Verurteilungen
		Tatverdächtige	Opfer	
§ 180a StGB („Förderung der Prostitution / seit 1973)				
2000	1.365	1.133	1.888	205
2001	929	904	1.269	138
§ 180a StGB („Ausbeutung von Prostituierten“ / seit 2002)				
2002	620	547	755	57
2003	326	297	431	25
2004	194	248	242	14
2005	130	141	203	4
2006	103	109	128	4
2007	58	67	83	11
2008	58	72	101	7
2009	62	79	88	3
2010	50	48	55	1
2011	62	62	64	1
2012	44	57	56	2
2013	35	39	44	2
2014	45	46	73	2
2015	33	34	39	3
2016	24	33	27	5
2017	15	21	17	4
2018	29	26	34	0
2019	26	27	36	0
2020	19	17	19	-

Die absolut rückläufige Entwicklung bei § 180a StGB („Ausbeutung von Prostituierten“) manifestiert sich nicht nur bei Fällen, Tatverdächtigen und Opfern, sondern vor allem auch darin, dass in den vergangenen zwei Jahren niemanden mehr wegen dieses vermeintlich so bedeutsamen Delikts verurteilt werden konnte.

Eine ähnliche Entwicklung – zumindest dem Trend nach – zeichnet sich auch im Falle von „Zuhälterei“ ab. Zur Erinnerung: Die Existenz dieses Delikts im deutschen Strafrecht verdankt sich der persönlichen Intervention von Kaiser Wilhelm II. vor über 120 Jahren. Mit zuletzt bundesweit 16 Verurteilungen pro Jahr wird deutlich, dass dieser Straftatbestand reichlich realitätsfern ist und seinen Zenit erkennbar überschritten hat. Auch der Versuch

³ Alle nachfolgenden Zahlenangaben beruhen auf den Angaben des BKA in der jährlich veröffentlichten PKS.

über die zeitgeistige Konstruktion der so genannten „Loverboys“ dem Strafrechts-Paragrafen neues Leben einzuhauchen, scheint nicht von Erfolg gekrönt zu sein.

TABELLE 03: Strafverfolgung mittels § 181a StGB („Zuhälterei“)

Jahr	§ 181a StGB / („Zuhälterei“)			
	Fälle	Mutmaßliche		Verurteilungen
		Tatverdächtige	Opfer	
2000	1.104	1.304	766	178
2001	1.010	1.101	620	163
§181a StGB (Strafrechtsreform zu „Zuhälterei“ 2002)				
2002	667	793	563	151
2003	578	685	519	113
2004	476	578	535	71
2005	436	612	406	92
2006	422	504	388	76
2007	360	396	353	47
2008	282	344	272	78
2009	298	330	257	33
2010	264	314	288	36
2011	238	253	257	32
2012	229	267	242	22
2013	273	321	278	15
2014	256	305	265	12
2015	229	249	247	14
2016	209	229	220	19
2017	140	154	147	30
2018	140	160	139	23
2019	136	149	144	16
2020	137	146	143	-

Demgegenüber ist die Karriere des Konstrukts „Menschenhandel / Zwangsprostitution“ jüngerer Datums. „Menschenhandel“ ist im deutschen Recht erst seit 1973, „Zwangsprostitution“ erst seit 2016 ein eigener Straftatbestand.

Hier gelingt es dem bürgerlichen Rechtssystem mittels einer durch und durch windigen Konstruktionen des Straftatbestands – die Freiwilligkeit und Einwilligung von Betroffenen wird unter verschiedenen Vorwänden für „unerheblich“ erklärt – , die insgesamt schwindsüchtige Entwicklung des diskriminierenden prostitutionsspezifischen Sonderstrafrechts vorerst noch nicht deutlich werden zu lassen.

Die Daten der PKS zu „Menschenhandel / Zwangsprostitution“ sind heute aufgrund ihres Umfangs noch am ehesten in der Lage, den trügerischen Eindruck zu bestärken, ein prostitutionsspezifisches Sonderstrafrecht sei eine gesellschaftspolitische Notwendigkeit.

Tabelle 04: Entwicklung von „Menschenhandel“ und „Zwangsprostitution“ im Detail

Jahr	“Menschenhandel” & “Zwangsprostitution”											
	Fälle	mutmaßliche		Verurteilte	Fälle	mutmaßliche		Verurteilte	Fälle	mutmaßliche		Verurteilte
		Tatv.	Opfer			Tatv.	Opfer			Tatv.	Opfer	
	§ 180b StGB („Menschenhandel“)				§ 181 StGB (Schwerer Menschenhandel“)							
2000	592	491	683	73	424	514	490	98				
2001	416	374	512	75	330	411	439	76				
2002	400	406	479	66	427	509	423	93				
2003	359	395	472	57	491	640	489	95				
2004	377	439	494	46	443	580	524	95				
2005a	317	344	371	52	304	360	302	84				
	§ 232 StGB (Menschenhandel zum Zweck sexueller Ausbeutung“)				§ 233a StGB (“Förderung des Menschenhandels“)							
2005b	78	83	87	-	3	1	2	-				
2006	712	642	802	138	43	41	60	1				
2007	655	681	791	123	45	61	61	2				
2008	704	671	782	138	21	22	26	1				
2009	811	795	978	135	37	31	41	3				
2010	621	684	761	115	37	26	38	3				
2011	636	692	753	117	27	33	31	0				
2012	558	695	642	115	19	25	22	3				
2013	473	534	555	77	20	23	20	2				
2014	482	485	524	79	16	21	17	3				
2015	505	567	557	72	16	19	16	1				
2016	487	484	552	60	16	24	27	0				
2017a	111	130	141	-	4	4	4	-				
	§ 232 StGB („Menschenhandel“)				§ 232a StGB („Zwangsprostitution“)				§ 233a („Ausbeutung unter Ausnutzung von Freiheitsberaubung“)			
2017b	209	238	247	13	145	151	153	34	3	7	3	0
2018	272	267	301	17	230	288	257	47	14	17	17	0
2019	253	217	294	15	203	224	226	42	11	8	12	0
2020	178	203	201	-	246	280	272	-	13	11	16	-

Tabelle 05: Menschenhandel / Zwangsprostitution **zusammengefasst** 2000 – 2020 (PKS)

Jahr	Fälle	Mutmaßliche		Verurteilte
		Tatverdächtige	Opfer	
2000	986	981	1.197	171
2001	746	813	923	151
2002	827	829	988	159
2003	850	884	1.112	152
2004	820	963	1.074	141
2005	702	730	820	136
2006	755	683	862	139
2007	700	742	852	125
2008	725	693	808	139
2009	848	826	1.019	138
2010	658	710	799	118
2011	663	725	784	117
2012	577	720	664	118
2013	493	557	575	99

2014	498	506	541	82
2015	521	586	573	73
2016	503	508	579	60
2017	469	523	545	47
2018	502	555	575	64
2019	456	441	532	57
2020	437	483	489	-

Doch die über längere Sicht sich abzeichnende Entwicklung der einschlägigen Straftatbestände zeigt die auch bei anderen prostitutionsspezifischen Straftaten sich abzeichnende schwindsüchtige Entwicklung, die Zweifel aufkommen lässt. Das gilt insbesondere, wenn man sich jenseits der Entwicklung einzelner Straftatbestände die Gesamtentwicklung der so genannten „Rotlicht-Kriminalität“ hierzulande vor Augen führt:

Tabelle 06: Entwicklung der Kriminalität im Prostitutionsgewerbe 2000 – 2020 (PKS)

Jahr	Fälle	Mutmaßliche		Verurteilte
		Tatverdächtige	Opfer	
2000	3.455	2.880	4.389	554
2001	2.685	2.337	3.293	452
2002	2.114	1.939	2.536	367
2003	1.754	1.700	2.228	290
2004	1.490	1.746	1.894	226
2005	1.268	1.277	1.635	232
2006	1.280	1.180	1.494	219
2007	1.118	1.162	1.331	183
2008	1.065	1.037	1.253	224
2009	1.208	1.162	1.437	174
2010	972	1.046	1.168	155
2011	963	1.044	1.101	150
2012	850	1.019	987	142
2013	801	874	940	116
2014	799	817	919	96
2015	783	867	861	90
2016	736	761	835	83
2017	624	691	716	81
2018	671	720	769	87
2019	618	612	717	73
2020	593	643	654	-

Offene Fragen

Die in der vorstehenden Tabelle dargestellte Entwicklung ist alles, nur nicht selbsterklärend. Sie wirft mindestens fünf Fragen auf:

1. Wie kommt es zu dem seit Mitte der 90er Jahre sich abzeichnenden, mittlerweile dauerhaften Rückgang nahezu sämtlicher einschlägiger Kennziffern in Bezug auf Rotlicht-Kriminalität?
2. Wie bewertet man den im Gefolge dieser Entwicklung mittlerweile erreichten und gegenüber den öffentlich gehegten Erwartungen relativ geringen Umfang so genannter Rotlicht-Kriminalität?
3. Wie erklärt sich der auffällige Unterschied zwischen der Zahl der letztlich verurteilten Täter*innen und der Zahl der polizeilich ermittelten Tatverdächtigen?

4. Welche Größe darf legitimerweise als Ausdruck der real existierenden Kriminalität im Prostitutionsgewerbe gelten?
 - Die Summe aus unbekanntem Dunkelfeld und bekanntem Hellfeld?
 - Nur das Hellfeld der polizeilich ermittelten Fälle / Tatverdächtigen / Opfer?
 - Oder aber die Zahl der gerichtlich verurteilten Täter und die ihnen zuzuordnenden geschädigten Personen?
5. Welchen Effekt hat die sich seit mehr als zwei Jahrzehnten abzeichnende Entwicklung für die Beantwortung der Frage des Umgangs mit dem bestehenden prostitutionsspezifischen Sonderstrafrecht?

Erwartungsgemäß gibt es weder in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dieser Thematik noch in politischen Positionierungen dazu eine empirisch abgesicherte und infolgedessen unhinterfragt geteilte Meinung.

Vielmehr ist der Umgang mit den aufgeworfenen Fragen und der Gesamthematik strittig. Wir beanspruchen deshalb auch nicht, an dieser Stelle eine abschließende Klärung der aufgeworfenen Probleme zu liefern. Was wir aber beanspruchen, ist die Anerkennung der Problematik. Wir beschränken uns daher nachfolgend auf Anmerkungen, die die seit Langem von Doña Carmen e. V. vertretene Position zu diesen Fragen skizziert.

Vorherrschende Deutungsmuster zu Rotlicht-Kriminalität wenig überzeugend

Vorab kann festgehalten werden: Als ein der Sachlage gegenüber vollkommen unangemessener Ausdruck voreingenommener Prostitutionsgegnerschaft muss die Haltung der Prostitutions-Abolitionisten bewertet werden. Mit ihrer gebetsmühlenhaft wiederholten Rede von einem „hochkriminellen Milieu“, in dem Prostitution angeblich stattfindet, leugnet man schlicht die Existenz der hier aufgezeigten Entwicklungstrends und der mit ihnen verbundenen Problemstellungen.

Eine solche Blinde-Kuh-Haltung bestätigt einmal mehr, dass Abolitionismus und Aufklärung in unversöhnlichem Widerspruch zueinander stehen. Der Obskurantismus eines solchen Herangehens kann dabei bruchlos anknüpfen an den ebenfalls ohne empirische Referenz auskommenden Glauben an ein erhebliches Rotlicht-Dunkelfeld, das sich polizeilicher Kontrolle angeblich erfolgreich zu entziehen vermag.

Der Dunkelfeld-Verweis ist nichts weiter als der Verzicht auf eine Erklärung der im Hellfeld zu beobachtenden Tendenzen. Ein solcher Verweis ist auch deshalb zweifelhaft, da er nicht aufklärt, warum das Hellfeld über die Jahre hinweg ständig kleiner wird.

Das im Prostitutionsgewerbe als real unterstellte kriminelle Dunkelfeld wird gerne mit Hinweisen auf das Wirken organisierter Kriminalität behauptet. Ihr wird eine die Betroffenen einschüchternde Wirkung zugesprochen mit allen daraus resultierenden Beweisschwierigkeiten für die im Rotlicht tätigen Ermittlungsbehörden.

Die Sache hat nur einen Haken: Ausweislich der Angaben des BKA scheint die organisierte Kriminalität im Rotlicht – trotz sich hartnäckig haltender Klischees – in zunehmend geringerem Maße Einfluss auszuüben und mittlerweile auf ein überschaubares Maß zusammengeschrumpft zu sein.

TABELLE 07: Entwicklung von OK-Verfahren im Prostitutionsgewerbe (2000 - 2019)⁴

Jahr	OK-Verfahren insgesamt	davon: „OK-Verfahren im Zusammenhang mit dem Nachtleben“	
		Absolut	Anteil an OK-Verfahren gesamt
2000	854	86	10,1 %
2019	579	8	1,4 %
Differenz abs.	- 275	- 78	
Differenz in %	- 32 %	- 91 %	- 8,7 %

Im Jahre 2000 machten OK-Verfahren zur „Kriminalität im Nachtleben“ noch 10 % der insgesamt 854 Verfahren aus. 19 Jahre später waren es nur noch 1,4 % von lediglich 579 Verfahren. Die absolute Zahl der OK-Verfahren im Prostitutionsgewerbe ist in diesem Zeitraum um 91 % zurückgegangen: Lediglich acht Ermittlungsverfahren wurden im Jahr 2019 geführt.

Hätte organisierte Kriminalität tatsächlich den ihr unterstellten negativen Einfluss auf die Aussagebereitschaft von Rotlicht-Kriminalität betroffener Sexarbeiter*innen, so hätte der starke Rückgang von OK im „Nachtleben“ zweifellos zu einem Anstieg der Aussagebereitschaft und einem entsprechenden Anstieg von Ermittlungsverfahren, registrierten Tatverdächtigen sowie Opfern prostitutionsspezifischer Kriminalität führen müssen. Genau das aber war nicht der Fall, was nur den Schluss zulässt, dass OK im Rotlicht zumindest nicht die ihr zugeschriebene Qualität einer die Aufklärung beeinflussende Einschränkung der Aussagebereitschaft Betroffener gehabt haben konnte.

Vielfach wird immer noch die These bemüht, die „Liberalisierung“ des rechtlichen Umgangs mit Prostitution durch das Prostitutionsgesetz von 2002 habe die Polizei ihrer Möglichkeiten beraubt, im Prostitutionsgewerbe angemessen zu ermitteln. Den politischen Verantwortungsträgern wird vorgehalten, sich kollektiv dem Problem von Gewalt und Kriminalität im Prostitutionsgewerbe zu verschließen. Infolgedessen habe man nur in geringerem Maße Ermittlungen einleiten und die real bestehenden kriminellen Strukturen nicht wirklich aufdecken können.

Abgesehen davon, dass eine solche Argumentation schon in Anbetracht des stets hohen polizeilichen und behördlichen Kontrollaufwands als realitätsfern zu bezeichnen ist, geht man dabei von der inzwischen als fragwürdig geltenden Hypothese aus, Prostitutions-Delikte seien vor allem Kontrolldelikte: Sie würden nur in dem Maße aufgedeckt, wie die Polizei über die rechtlichen, materiellen und zeitlichen Voraussetzungen für ausreichende Ermittlungen verfüge.

Die Kontrolldelikt-Hypothese unterstellt, dass polizeiliche Mittel wenn nicht die einzigen, so doch zumindest die entscheidenden Mittel der Täter- / Opfer-Identifizierung seien. Dem widersprechen freilich Forschungsergebnisse⁵ sowie Angaben des BKA zu Rolle und Umfang der von den Betroffenen selbst initiierten Ermittlungen. Die entsprechenden Daten des BKA verdeutlichen nämlich, dass die von der Polizei eigeninitiativ veranlassten Rotlicht-Kontrollen nur in 12 % bis 32 % der Fälle verfahrensauslösend waren. Demgegenüber wurde die Polizei in 25 % bis 42 % der Fälle aufgrund von Hinweisen lediglich „reaktiv“ tätig. In 32

⁴ Bundeskriminalamt, Bundeslagebilder Organisierte Kriminalität, 2000 - 2019, https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/Lagebilder/OrganisierteKriminalitaet/organisiertekriminalitaet_node.html

⁵ Vgl. Herz / Minthe, Straftatbestand Menschenhandel, 2005

% bis 53 % der Fälle hingegen waren Anzeigen der Geschädigten gegenüber ihren mutmaßlichen Tätern verfahrensauslösend.⁶

Solche Größenordnungen sind geeignet, Zweifel an der Kontrolldelikt-Hypothese aufkommen zu lassen. Hinzu kommt, dass die Annahme, Prostitutionsdelikte wie „Menschenhandel“ seien „Kontrolldelikte“, auch im Widerspruch zur vielfach belegten Erfahrung steht, dass polizeiliche Interventionen, etwa in Form von Razzien, über Jahre hinweg mit zunehmender Intensität betrieben wurden, ohne dass sich das in einem entsprechenden Anstieg von Ermittlungsverfahren und Zahlen von Opfern der Rotlichtkriminalität niedergeschlagen hätte.

Die Implementierung des Prostituiertenschutzgesetzes ist ein Paradebeispiel dafür, wie brüchig die Grundannahmen der Kontrolldelikts-Hypothese sind. Das Prostituiertenschutzgesetz hatte nachweislich ein qualitatives Anwachsen staatlicher Kontrollaktivitäten gegenüber dem Prostitutionsgewerbe zur Folge.

So hat es nach Berechnungen von Doña Carmen e.V. allein in den ersten drei Jahren unter dem Prostituiertenschutzgesetz – von 2017 bis 2019 – über 144.000 Zwangs-Beratungsgespräche mit Sexarbeiter*innen gegeben. Nichtsdestotrotz hatte das keinen entsprechenden Anstieg polizeilich registrierter Rotlicht-Kriminalität zur Folge, wie nach den Annahmen der Kontrolldelikts-Hypothese zu erwarten gewesen wäre.

Vielmehr ist das genaue Gegenteil eingetreten. Der seit langem anhaltende Trend rückläufiger Rotlicht-Kriminalität hat sich trotz des mit dem Prostituiertenschutzgesetz einhergehenden erhöhten Kontrollaufwands ungebremst fortgesetzt, wie nachfolgende Tabelle 07 belegt.

Tabelle 08: Registrierte Kriminalität im Prostitutionsgewerbe vor und nach Einführung des Prostituiertenschutzgesetzes 2017

Jahr	BKA-Bundeslagebild			PKS			Statisches Bundesamt
	Ermittlungsverfahren	Mutmaßliche		Fälle	Mutmaßliche		Verurteilte
		Tatverdächtige	Opfer		Tatverdächtige	Opfer	
2016	363	524	488	736	761	835	83
2019	287	430	427				73
2020				593	643	654	
Diff. abs.	- 76	- 94	- 61	- 143	- 118	- 181	- 10
Diff. in %	- 21 %	- 18 %	- 12,5 %	- 19 %	- 15,5 %	- 22 %	- 14 %

Man könnte versucht sein, den erkennbaren Rückgang registrierter Rotlicht-Kriminalität dem Prostituiertenschutzgesetz als Erfolg zugutezuhalten – bestünde dieser Rückgang nicht bereits seit zwei Jahrzehnten vor und ohne dieses Gesetz. Genauso gut hätte man sich dessen Einführung auch sparen können.

Die öffentlich bekundete Erwartung an das Prostituiertenschutzgesetz war jedoch eine andere: Durch die Steigerung von Kontrolldruck und Überwachung wollte man der allenthalben unterstellten Rotlicht-Kriminalität noch mehr als bisher zu Leibe rücken. Die

⁶ Vgl. dazu BKA, Bundeslagebilder Menschenhandel; Cornelia Helfferich, Barbara Kavemann, Heike Rabe, Determinanten der Aussagebereitschaft von Opfern des Menschenhandels zum Zweck sexueller Ausbeutung, 2010, S. 240

einschlägigen Zahlen bezüglich der Fälle, Tatverdächtigen und Opfer von Rotlicht-Kriminalität hätten somit ansteigen müssen. Eine solche Entwicklung wäre nicht zuletzt deshalb zu erwarten gewesen, weil ebenfalls im Jahr 2016 das prostitutionsspezifische Strafrecht in Bezug auf „Menschenhandel“ und „Zwangsprostitution“ verschärft wurde.

Dass aber nun das Gegenteil dessen eintrat, was man erwartet hatte, lässt befürchten, dass die konservativen Befürworter*innen des Prostituiertenschutzgesetzes dies als politische Kränkung empfinden und erneut Sexarbeiter*innen und deren vermeintliche Hintermänner als Sündenböcke dafür haftbar machen werden. Dass ausgerechnet diejenigen, zu deren unumstößlichen Grundüberzeugung es gehört, Prostitution könne ohne Zwang und Gewalt nicht funktionieren, ihre längst gescheiterten Prämissen einer kritischen Prüfung unterziehen, ist gleichwohl wenig wahrscheinlich. Das politisch verantwortliche Personal und die ihnen zuarbeitenden „Experten*innen“ haben nicht im Geringsten das Format, öffentlich einzugestehen, dass man die seit Jahren sich vollziehende rückläufige Entwicklung der Fall- und Opferzahlen bei Rotlichtkriminalität fehlinterpretiert hat.

Neuerdings flüchtet man sich in die Annahme, Prostitution habe sich in den letzten Jahren mehr und mehr in abgeschottete Bereiche der Wohnungsprostitution verlagert⁷, der in Zukunft nur mit einem noch größeren Kontrollaufwand beizukommen sei. Entsprechend müsse man das Prostituiertenschutzgesetz in repressiver Absicht nachjustieren. Die politisch verfügte Schließung der Bordelle in Zeiten von Corona wird dieser These zweifellos Auftrieb geben.

Geflissentlich übersehen wird dabei, dass ein großer Teil der Wohnungsprostitution im Rahmen des Prostituiertenschutzgesetzes bereits dauerüberwacht wird und ein nicht unerheblicher Teil der zuletzt als „Opfer“ klassifizierten Sexarbeiter*innen gerade solche sind, die dort unter Umgehung der Vorgaben des Prostituiertenschutzgesetzes tätig sind. Bereits heute wird illegale Sexarbeit im Bereich der Wohnungsprostitution erfasst.⁸ Aber hat das etwa zu mehr aufgedeckter Kriminalität im Prostitutionsgewerbe geführt? Keineswegs. Und aller Wahrscheinlichkeit nach wird es das auch in Zukunft nicht tun.

Welche Größe ist maßgeblich für die Kriminalität im Rotlicht?

Nicht nur die Unterscheidung von „Dunkel“- und „Hellfeld“, auch der nicht gerade unbedeutende Unterschied zwischen der Zahl der Tatverdächtigen und der Zahl der am Ende gerichtlich festgestellten Täter*innen im Falle von Rotlicht-Delikten wirft die Frage auf, welche Größe am Ende maßgeblich ist für die Bewertung des tatsächlich vorliegenden Umfangs von Kriminalität im Prostitutionsgewerbe sein soll.

Da zur Beurteilung dieser Frage der Bezug auf ein „Dunkelfeld“, dessen Größe nur geschätzt werden kann, stets spekulativ bleibt, kommt diese Perspektive aus grundsätzlichen Erwägungen als Bestimmungsgröße des Kriminalitätsumfangs im Rotlicht nicht in Frage. Obskurantismus kann – außer bei eingefleischten Prostitutionsgegner*innen – nicht Ausgangspunkt des Umgangs mit dem Prostitutionsgewerbe sein. Das bedeutet im Umkehrschluss jedoch nicht, die Existenz nicht aufgedeckter Kriminalität zu leugnen.

⁷ Vgl. Susanne Witz, Importware Frau, Frankfurt 2017, S. 147 ff

⁸ Vgl. Bundeslagebild Menschenhandel und Ausbeutung, 2019, S. 14, <https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/Menschenhandel/menschenhandelBundeslagebild2019.html;jsessionid=70F205D1D256EF2ACF590493783E7F1A.live2301?nn=27956>

Man ist also auf vorliegende Daten zum so genannten „Hellfeld“ verwiesen. Diese verdanken sich polizeilichen Ermittlungen, welche erfahrungsgemäß mit einer „polizeilichen Überbewertungstendenz“⁹ behaftet sind. Diese Tendenz manifestiert sich in der Abweichung der Zahl der Tatverdächtigen von der Zahl der letztlich gerichtlich bestätigten Täter. Eine ähnliche Differenz muss es auch zwischen der Zahl der polizeilich ermittelten mutmaßlichen „Opfer“ und den gerichtlich als solche klassifizierten Personen gelten.

In den vergangenen 20 Jahren (2000 - 2019) konnten von den 24.871 polizeilich ermittelten Tatverdächtigen bei Delikten der Rotlicht-Kriminalität lediglich 3.994, mithin 16 %, erwiesenermaßen als Täter*innen identifiziert und verurteilt werden. Die Tendenz ist sinkend: In den vergangenen 5 Jahren lag diese Quote bei lediglich 10,6 %.

Da aus rechtsstaatlicher Perspektive die Unschuldsvermutung gilt, kann von eigentlicher Rotlicht-Kriminalität nur in Bezug auf die gerichtlich nachgewiesene Täterschaft und die Zahl der ihr zuzuordnenden tatsächlichen Opfer die Rede sein. Die Zahl der Verurteilten pro 100.000 Einwohnern ist daher ein verlässliches und anerkanntes Maß bei der Bewertung von Kriminalitätsgeschehen. Alles andere würde bedeuten, den rechtsstaatlichen Prozess der Urteilsfindung zu relativieren.

Diese Perspektive wird in den öffentlichen Diskussionen in aller Regel missachtet und dem Aufmerksamkeit generierenden Spiel mit Schätzungen und hohen Zahlen der Vorzug gegeben. Das aber macht diese Vorgehensweise jedoch keineswegs überzeugend.

Selbst rechtskundige Menschen sind regelmäßig erstaunt bis entsetzt, wenn die Sprache auf die Differenz der einer Straftat verdächtigten und der einer Straftat gerichtlich überführten Personen kommt. Eric Minthe hat 2005 im Falle des Delikts „Menschenhandel“ für das BKA erstmals eine quantitative Analyse der Vorgänge vorgelegt, die bei diesem speziellen Straftatbestand zu der am Ende erstaunlich geringen Zahl von Verurteilungen führen.

Minthe analysierte 49 „Menschenhandels“-Verfahren. Dabei ging es um die Beurteilung von insgesamt 1.120 einzelnen Straftatbeständen im Hinblick auf die Frage, ob und auf welcher Ebene es im Verlauf der Bearbeitung dieser Fälle zu „Änderungen der Verfahrensrichtung“ durch „Wegfall“, „Hinzutreten“ oder „Modifikation“ des ursprünglichen Tatvorwurfs „Menschenhandel“ kam. Das Ergebnis der Untersuchung war, dass nicht – wie vielfach vermutet – einfach auf andere Straftatbestände ausgewichen wurde, sondern vielmehr der ursprüngliche Tatvorwurf in den meisten Fällen (73,8 %) gänzlich wegfiel. Ursächlich dafür war zu 22,3 % die staatsanwaltschaftliche Verfahrenserledigung als Abschluss des polizeilichen Ermittlungsverfahrens. In der Regel wurden die Verfahren eingestellt, da „kein hinreichender Tatverdacht“ vorlag oder aber die Zeugen*innen-Aussagen zur Überführung von Täter*innen als nicht ausreichend angesehen wurden. Der Hauptanteil, nämlich weitere 37,1 % der ursprünglichen vermuteten Straftatbestände fielen durch Verfahrenseinstellung in der Hauptverhandlung weg. In der Regel deshalb, weil Zeuginnen nicht anwesend waren und nicht persönlich aussagten. Strafprozessuale Deals machten dabei lediglich einen geringen 2-%-Bruchteil dieser Fälle aus. Weitere 13,3 % der Fälle von „Menschenhandel“ fielen bei der Urteilsfindung weg.

„Der Schwund von Fällen des Menschenhandels in der Hauptverhandlung muss als dramatisch bezeichnet werden“, erklärte Minthe und sprach in diesem Zusammenhang von einer faktischen „**Entkriminalisierung**“¹⁰. Im Falle der Modifikation des Straftatbestands

⁹ vgl. Hertz/Minthe, S. 82

¹⁰ Minthe, S. 84

was 97mal (in 8,6 % der Fälle) erfolgte, sah Minthe auch eine Verursachung „durch die tatbestandliche Struktur der Strafvorschriften“.¹¹

Wenn man die Urteilsfindung in einem rechtstaatlichen Verfahren nicht als lästiges Beiwerk, sondern als essentiell ansieht, so bemisst sich die tatsächlich nachgewiesene Kriminalität im Prostitutionsgewerbe an der Zahl der rechtskräftig als Täter verurteilten Tatverdächtigen. Da bezogen auf die letzten 20 Jahre auf insgesamt 25.514 Tatverdächtige 31.157 mutmaßliche Opfer kommen – im Schnitt also 1,2 Opfer auf jeden Tatverdächtigen –, ist davon auszugehen, dass diese Relation auch für das Verhältnis der tatsächlichen Opfer zu den gerichtlich bestätigten, verurteilten Täter*innen gilt.

Bezogen auf die letzten 20 Jahre (2000 - 2019) hätte es mithin pro Jahr rund 240 tatsächliche Geschädigte so genannter prostitutionsspezifischer Kriminalität gegeben (3.994 Verurteilte x 1,2 Opfer : 20 Jahre = 239,6).

Berücksichtigt man die zwischenzeitlich eingetretenen Veränderungen hinsichtlich des Umfangs dieses Delikts und bezieht sich auf die BKA-Zahlen der letzten fünf Jahre, so liegt die Zahl der tatsächlichen Opfer von Rotlichtkriminalität zurzeit bei etwa 90 Geschädigten pro Jahr (414 Verurteilte x 1,07 Opfer : 5 Jahre = 88,6 gerichtlich bestätigte Opfer)

Da unbestritten nicht alle tatsächlich stattfindende Kriminalität auch wirklich erfasst und alle tatsächlichen Opfer polizeilich registriert werden, ließe sich rein rechnerisch ermitteln, in welcher Größenordnung sich die Zahl der gerichtlich bestätigten Opfer von Rotlicht-Kriminalität in Abhängigkeit unterschiedlicher Dunkelfeldziffern bewegen würde.

Würde man also – um ein Beispiel zu nehmen – von einer (höchst unwahrscheinlichen) Dunkelfeldziffer von 500 % ausgehen, so hätte man es im Jahre 2020 nicht mit 654 registrierten mutmaßlichen Opfern, sondern stattdessen mit 3.270 mutmaßlichen Opfern und einer entsprechenden Zahl von 2.725 Tatverdächtigen zu tun. Blicke die Verurteilungsquote wie bisher bei aktuell rund 12 % aller Tatverdächtigen, so hätte man es pro Jahr mit 327 verurteilten Tätern und ca. 350 gerichtlich bestätigten Opfern bei den insgesamt fünf maßgeblichen Straftatbeständen der Rotlicht-Kriminalität zu tun. Bezogen auf 90.000 Sexarbeiter*innen wären dies immer noch 0,4 % aller Sexarbeiter*innen. Hier wie auch für den Fall, dass sich die Zahl der im Ermittlungs- und Strafprozess wegfallenden Straftatbestände halbieren, mithin die Zahl der Verurteilten verdoppeln ließe, wäre das Ergebnis immer noch, dass mehr als 99 % aller Sexarbeiter*innen tätig wären, ohne Opfer im Sinne der einschlägigen prostitutionsspezifischen Straftatbestände § 180a StGB, § 181a StGB, § 232 StGB, § 232a StGB oder § 233a StGB zu sein.

Doch das sind Rechenspielchen. Bleiben wir bei den vorfindlichen Tatsachen:

Gegenwärtig gibt es bezogen auf 90.000 hierzulande tätige Sexarbeiter*innen gerade einmal rund 90 gerichtlich erwiesene Opfer von Rotlicht-Kriminalität pro Jahr.¹²

Das ist eine Größenordnung im Promillebereich. Angesichts dessen stellt sich die Frage nach der Legitimität der Beibehaltung des bestehenden prostitutionsspezifischen Sonderstrafrechts.

¹¹ ebenda, S. 95

¹² Wenn Martyra Peng, Sexwork 3.0, 2021, S. 35, demgegenüber von einer mittlerweile „kritischen Masse an Kriminalität und Zwangsprostitution“ spricht, die hierzulande erreicht sei, so ist das blanker Unsinn.

Ein grundsätzliches Umdenken ist erforderlich

Die hier skizzierten Positionen zur Entwicklung der Rotlicht-Kriminalität zeigen ein ständiges Herumstochern im Nebel sowie eine strukturelle Blindheit in Bezug auf das Ausgangsproblem: der zunehmend geringer werdende Umfang nachgewiesener prostitutionsspezifischer Kriminalität.

Man tendiert dazu, alle möglichen Gründe für diese Entwicklung ins Feld zu führen, die sich vor allem dazu eignen, an der Ausgangshypothese, Prostitution sei nur unter den Bedingungen von Zwang, Gewalt und Täuschung möglich, beharrlich festzuhalten. Stets bleibt es bei prinzipiell überwindbaren „Beweisschwierigkeiten“ in Anbetracht eines unverändert großen Dunkelfelds.

Dabei fällt auf, dass eine kritische Auseinandersetzung mit der Struktur der einschlägigen, prostitutionsspezifischen Straftatbestände konsequent unterbleibt. Deren Charakteristikum, sowohl erzwungene als auch einvernehmlich und freiwillig erfolgende Handlungen zum Ausgangspunkt von Strafbarkeit zu machen, wird unhinterfragt hingenommen.

Dabei basiert die eigenartige rechtliche Konstruktion prostitutionsspezifischer Straftatbestände auf durch und durch fragwürdigen Grundannahmen: Menschen, die sich unter möglicherweise „prekären Bedingungen“ zur Aufnahme oder Fortsetzung von Sexarbeit entscheiden, befinden sich grundsätzlich in einer mit Gewalt gleichzusetzenden „Zwangslage“ oder aber in einer entsprechenden „Hilflosigkeit“, aus der sie sich (auch wenn sie volljährig sind) ohne staatlichen Sonderschutz angeblich nicht befreien können.

Wenn die langanhaltende Abwärtsbewegung der Kriminalitätsentwicklung im Prostitutionsgewerbe eines unmissverständlich zum Ausdruck bringt, dann die Tatsache, dass Grundannahmen dieser Art realitätsfremd sind.

Die prostitutionsspezifischen Straftatbestände im deutschen Strafrecht unterstellen und konstruieren die Existenz einer der Prostitutionstätigkeit inhärenten prostitutionsspezifischen Gewalt, die sie als „riskante Tätigkeit“ erscheinen lassen soll. Bei aller Kriminalität, die es im Prostitutionsgewerbe wie in anderen Gewerben auch gibt, zeigt sich:

Diese Kriminalität ist nicht prostitutionsspezifisch, sie ist – sofern sie vorkommt – nur als „prostitutionsspezifisch“ konstruiert. Dass dies auf einer brüchigen Grundlage geschieht, dokumentiert der lang anhaltende und unaufhaltsame Rückgang der einschlägigen Straftatbestände.

Es wäre längst an der Zeit, Kriminalität im Rotlicht jenseits eines gescheiterten „prostitutionsspezifischen“ Strafrechts zu verorten. Nur das beharrliche Interesse an Prostitutionsgegnerschaft, das beharrliche Festhalten an hergebrachten ideologischen Denkmustern, die Verstrickung in konservative Tradition und christliche Werte vermag dem bestehenden prostitutionsspezifischen Sonderstrafrecht noch einen Sinn abzugewinnen.

Die in der PKS dokumentierte Kriminalitätsentwicklung in Bezug auf das Prostitutionsgewerbe aber ist der schlagende Beweis dafür, dass diese von der Wirklichkeit längst außer Kurs gesetzten Vorstellungen ihren Zenit überschritten haben. Game over.