

Juanita Henning\*, Ina Hunecke und Gerhard Walentowitz

# Das Prostituiertenschutzgesetz im Lichte der Kriminalitätsstatistik

## The Prostitute Protection Act in the light of crime statistics

Vom Inkrafttreten des ProstSchG bis zur Covid-19-Krise

From coming into force of the Prostitute Protection Act up to Covid-19 crisis

<https://doi.org/10.1515/mks-2021-0144>

**Zusammenfassung:** Mit dem 2017 in Kraft getretenen Prostituiertenschutzgesetz und der damit einhergehenden Ausweitung behördlicher Aufsichtsinstrumente verband sich ausdrücklich die Erwartung einer höheren Aufdeckung von Kriminalität im Prostitutionsgewerbe. Vor diesem Hintergrund geht die vorliegende Untersuchung der Frage nach, ob und in welchem Maße sich die registrierte Kriminalitätsentwicklung im Prostitutionsgewerbe vor und nach Inkrafttreten des Gesetzes unterscheidet. Ausgehend von Daten des Statistischen Bundesamts, darauf basierender Berechnungen sowie vielfältiger Hinweise auf intensiviertere Vor-Ort-Kontrollen wird zunächst das Ausmaß zunehmender Kontrolle und Überwachung im Prostitutionsgewerbe dokumentiert. Im Anschluss daran werden aktuelle Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik, der Verurteilten-Statistik sowie der Statistik zur Organisierten Kriminalität daraufhin überprüft, ob sie die Erwartung einer vermehrten Zahl aufgedeckter Fälle und Opfer von Rotlicht-Kriminalität bestätigen. Die Untersuchung kommt zu dem Ergebnis, dass dem nicht so ist, dass sich vielmehr die seit zwei Jahrzehnten festzustellende Rückläufigkeit registrierter Rotlicht-Kriminalität auch nach Inkrafttreten des Prostituiertenschutzgesetzes fortsetzt. Die Sinnhaftigkeit der mit diesem Gesetz eingeleiteten repressiven Reglementierung von Prostitution erscheint daher fragwürdig.

**Schlüsselwörter:** Prostituiertenschutzgesetz, Aufsichtsinstrumente, Reglementierung, Prostitutionskontrolle, Kriminalstatistik, Rotlicht-Kriminalität

---

\*Kontaktperson: Juanita Henning, Frankfurt/Main,  
E-Mail: [rosinahenning@t-online.de](mailto:rosinahenning@t-online.de)

Ina Hunecke, Frankfurt/Main, E-Mail: [inahunecke@freenet.de](mailto:inahunecke@freenet.de)

Gerhard Walentowitz, Frankfurt/Main,  
E-Mail: [walentowitz@t-online.de](mailto:walentowitz@t-online.de)

**Abstract:** The Prostitute Protection Act, which came into force in 2017, and the accompanying expansion of supervisory instruments by the authorities, were explicitly linked to the expectation of a higher detection of crime in the prostitution industry. Against this background, this study examines the question of whether and to what extent the registered crime trend in the prostitution industry differs before and after the law came into force. First of all, the extent of increasing control and surveillance in the prostitution industry is documented, based on data from the Federal Statistical Office, calculations based on this data, and various indications of intensified on-site controls. Subsequently, current data from the police crime statistics, the statistics on convicted offenders and the statistics on organised crime are examined to see whether they confirm the expectation of an increased number of detected cases and victims of red-light crime. The study comes to the conclusion that this is not the case, but rather that the decline in registered red-light crime that has been observed for two decades has continued after the Prostitute Protection Act came into force. The logic of repressive regulation of prostitution initiated by this law therefore seems questionable.

**Keywords:** Prostitute Protection Act, supervisory instruments, regulation, control of prostitution, crime statistics, red-light crime

Im Juli 2017 trat das Prostituiertenschutzgesetz (ProstSchG) in Kraft. Ihm wurde vom Bundeskriminalamt eine Kriminalität eindämmende Wirkung zugesprochen.<sup>1</sup> Andere hin-

---

<sup>1</sup> »Das seit 01.07.2017 geltende ›Prostituiertenschutzgesetz‹ (ProstSchG) leistet in Ergänzung der Strafvorschriften einen wertvollen Beitrag zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen. Die Regulierung der Prostitution soll dazu beitragen, dass sich die Ausbeutungs-

gegen halten einen solchen Effekt für keineswegs ausgemacht.<sup>2</sup> Daher stellt sich die Frage, ob und in welchem Maße sich die Kriminalitätsentwicklung im Prostitutionsgewerbe vor und nach Inkrafttreten dieses Gesetzes unterscheidet. Hinweise dazu liefert u. a. die *Polizeiliche Kriminalstatistik*<sup>3</sup>, deren nunmehr vierte bundesweite Jahresbilanz zur Kriminalitätsentwicklung seit Inkrafttreten des ProstSchG vorliegt.

## Kontroll- und Aufsichtsinstrumente des Prostituiertenschutzgesetzes

Das Prostitutionsgewerbe gilt gemeinhin als ein von Ausbeutung, Zuhälterei, Zwang und Menschenhandel geprägter Wirtschaftszweig. Diese Sichtweise findet ihren Niederschlag nicht zuletzt darin, dass sich neben den Sperrgebietsregelungen in Art. 297 EG StGB aktuell sieben weitere Straftatbestände im Strafgesetzbuch auf Prostituierte beziehen.<sup>4</sup> Kein anderer Wirtschaftsbereich wird hierzulande in einer derart herausgehobenen Weise strafrechtlich reglementiert.

Strafrechtsdelikte wie *Menschenhandel* und *Zwangsprostitution* gelten nach herrschender Meinung als Kontrolldelikt.<sup>5</sup> Je mehr Kontrollen, desto mehr Geschädigte lassen sich finden – so lautet die Annahme. Angesichts begrenzter Ressourcen für Kontrollen und Überwachung sei daher grundsätzlich von einer hohen Dunkelziffer bei Delikten im Bereich des Prostitutionsgewerbes auszugehen. Die Zahl polizeilich registrierter Fälle würde daher stets nur »einen kleinen Ausschnitt der tatsächlichen Verbreitung von Menschenhandel zeigen«.<sup>6</sup>

Dieses Szenario bildete den Anknüpfungspunkt des ProstSchG. Kriminelle Strukturen im Prostitutionsgewerbe

seien bislang durch ein »Fehlen behördlicher Aufsichtsinstrumente« begünstigt worden – so das Credo des Gesetzes.<sup>7</sup>

Mit dem ProstSchG schuf man eine Vielzahl von Kontrollanlässen in Bezug auf das Prostitutionsgewerbe.<sup>8</sup> Dazu zählen in erster Linie die Pflicht von Sexarbeiter\*innen zur Teilnahme an regelmäßig zu wiederholenden gesundheitlichen als auch ordnungsbehördlichen Beratungen sowie eine damit verbundene berufsbezogene Registrierungspflicht »sui generis«, wie es sie für Prostituierte hierzulande zuletzt in Zeiten des Nationalsozialismus gab.<sup>9</sup>

Das ausgeprägte Bedürfnis einer behördlichen Registrierung sämtlicher der Prostitution nachgehender Personen lässt sich bis ins 18. Jahrhundert zurückverfolgen.<sup>10</sup> Doch die 2017 erneut eingeführte Anmeldepflicht für Sexarbeiter\*innen sowie die zeitgleich eingeführte Pflicht zum Mitführen einer mit Lichtbild versehenen Anmeldebescheinigung weisen dabei deutlich mehr Bezüge zu entsprechenden Praktiken im Nationalsozialismus<sup>11</sup> auf als

<sup>7</sup> Gesetzentwurf ProstSchG, S. 1; vgl.: <https://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/085/1808556.pdf>

<sup>8</sup> Dazu zählen in Bezug auf Sexarbeiter\*innen die »Anmeldepflicht für Prostituierte« (§ 3 ProstSchG), die Mitführipflicht einer Anmeldebescheinigung (§ 5 Abs. 7 ProstSchG), eine obligatorische »gesundheitliche Beratung« (§ 10 ProstSchG) sowie ein zusätzliches obligatorisches »Informations- und Beratungsgespräch« bei einer örtlich »zuständigen Behörde« (§ 8 ProstSchG). Flankiert werden diese Maßnahmen u. a. durch eine »Erlaubnispflicht« zum Betreiben eines Prostitutionsgewerbes (§ 12 ProstSchG) mit entsprechenden Zuverlässigkeitsprüfungen (§ 15 ProstSchG), durch die Pflicht zur Vorlage eines »Betriebskonzepts« (§ 16 ProstSchG) sowie die Festlegung von Mindestanforderungen an ein Prostitutionsgewerbe (§ 18 ProstSchG) samt Kondompflicht (§ 32 ProstSchG). Zuständigen Behörden werden darüber hinaus umfangreiche Kompetenzen im Rahmen der Überwachung des Prostitutionsgewerbes eingeräumt (vgl. § 29 - § 31 ProstSchG).

<sup>9</sup> vgl. Ina Hunecke, Das Prostitutionsgesetz und seine Umsetzung, 2011, S. 67 sowie Doña Carmen e. V., Entrechtung durch Schutz, Frankfurt 2019, S. 351 ff.

<sup>10</sup> So lautete beispielsweise § 18 der 1872 vom Berliner Polizeipräsidenten erlassenen »Verordnung wider die Verführung junger Mädchen zu Bordells und zur Verhütung der Ausbreitung venerischer Übel«: »Einzelne auf ihre eigene Hand zur Unzucht mit Mehreren sich feilhaltende Frauenzimmer müssen sich gleichfalls beim Polizeidirektorium zur Aufzeichnung melden...«

<sup>11</sup> Im August 1933 führte Karl Zach, NSDAP-Mitglied und SS-Mann, in seiner Funktion als Essener Polizeipräsident in der seinerzeit drittgrößten Stadt des Freistaates Preußen das so genannte »Essener System« ein. Es zwang Prostituierte, ein »Merkbuch« mit sich zu führen, das bis ins Detail erstaunliche Parallelen zur heutigen Anmeldebescheinigung aufweist. Dazu zählen die obligatorische Ausstattung beider Dokumente mit einem Lichtbild der registrierten Person sowie die im jeweiligen Dokument erfolgende Vorab-Festschreibung der Orte, an denen Prostitution ausgeübt werden darf. Sowohl im Falle des »Merkbuchs« als auch der heutigen »Anmeldebescheinigung« hat die

möglichkeiten im Rotlichtmilieu verringern.« Vgl. [https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Deliktsbereiche/Menschenhandel/menschenhandel\\_node.html](https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Deliktsbereiche/Menschenhandel/menschenhandel_node.html)

<sup>2</sup> vgl. Stefanie Schüchel, Die rechtliche Situation der Prostituierten in Deutschland, Berlin 2018, S. 422

<sup>3</sup> Bundeskriminalamt, Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) 2021, [https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/PolizeilicheKriminalstatistik/pks\\_node.html](https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/PolizeilicheKriminalstatistik/pks_node.html)

<sup>4</sup> § 180 a StGB (»Ausbeutung von Prostituierten«), § 181 a StGB (»Zuhälterei«), § 184 f StGB (»Ausübung der verbotenen Prostitution«), § 184 g StGB (»Jugendgefährdende Prostitution«), § 232 StGB (»Menschenhandel«), § 232 a StGB (»Zwangsprostitution«) sowie § 233 a StGB (»Ausbeutung unter Ausnutzung einer Freiheitsberaubung«).

<sup>5</sup> Annette Herz, Eric Minthe, Straftatbestand Menschenhandel. München 2006, S. 103

<sup>6</sup> Annette Herz, Menschenhandel, Freiburg 2005, S. 2

etwa zu der von 1953 bis Mitte der 90er Jahre in der Bundesrepublik bestehenden Pflicht für Personen mit »häufig wechselndem Geschlechtsverkehr«, einen so genannten »Bockschein« beantragen und mit sich führen zu müssen.<sup>12</sup> Die Pflicht, sich ein solches ärztliches Gesundheitszeugnis ausstellen zu lassen, bezog sich jedoch weder ausdrücklich noch ausschließlich auf die Berufsgruppe der Prostituierten, die Meldepflicht lag nicht bei der Sexarbeiterin, sondern beim behandelnden Arzt und Lichtbilder der betreffenden Personen waren in diesem Zeugnis über den Gesundheitszustand nicht zwingend vorgeschrieben.

Im Unterschied zur Praxis der »Bockscheine« sind Sexarbeiter\*innen mit der gegenwärtig geltenden Anmeldebescheinigung verpflichtet, künftige Tätigkeitsorte vorab anzugeben. An den in der Anmeldebescheinigung nicht aufgeführten Orten ist ihnen die Ausübung der Prostitution untersagt. Für die Prostitutionskontrolle zuständige Behörden sind fortan befugt, die im Zuge der Registrierung erlangten Daten von Sexarbeiter\*innen nicht nur an die örtlichen Finanzämter, sondern auch an zuständige Behörden jener Orte weiterzugeben, in denen Sexarbeiter\*innen erklärterweise ihrer Tätigkeit nachzugehen beabsichtigen. Die engmaschige Kontrolle von Sexarbeiter\*innen setzt sich fort in den Kontrollpflichten der Betreiber\*innen von *Prostitutionsgewerben* gegenüber den bei ihnen tätigen Prostituierten.

Als Prostitutionsgewerbe gelten sämtliche Formen der Prostitutionsausübung, bei denen eine Person aus der Prostitution anderer einen Nutzen zieht.<sup>13</sup> Dazu zählen nicht nur große Bordelle, Laufhäuser und Clubs, sondern alle Konstellationen bis hinunter zu kleinen Wohnungsbordellen, in denen zwei Frauen gemeinsam der Prostitution nachgehen. Selbst Personen, die Wohnraum an nur eine allein arbeitende Sexarbeiterin vermieten, laufen fortan Gefahr, als konzessionspflichtige Betreiber\*innen eines Prostitutionsgewerbes eingestuft zu werden.<sup>14</sup> Als solche aber unterliegen sie dem Erfordernis einer an Auflagen gebundenen Erlaubnis. Deren Gewährung ist nicht zuletzt daran gekoppelt, die Anwesenheitszeiten und vertraglichen Konditionen der bei ihnen tätigen Sexarbeiter\*innen zu dokumentieren und jederzeit für behördliche Kontrol-

behördliche Verweigerung ihrer Ausstellung ein Tätigkeitsverbot zur Folge.

<sup>12</sup> § 4 des Gesetzes zur Bekämpfung der Geschlechtskrankheiten vom 23.7.1953 ermächtigte seinerzeit die Gesundheitsämter, von Personen, die verdächtigt wurden, Geschlechtskrankheiten zu verbreiten, ein ärztliches Zeugnis über den Gesundheitszustand zu verlangen, der in der Szene als »Bockschein« bezeichnet wurde.

<sup>13</sup> vgl. § 2 ProstSchG

<sup>14</sup> Entscheidung des VGH München vom 29. März 2019 (22 CS 19.297)

len bereit zu halten. Kontrollbehörden wiederum haben nun das Recht, jederzeit – auch ohne richterlichen Durchsuchungsbeschluss – Orte zu kontrollieren, an denen die Ausübung von Prostitution vermutet wird.

Seit Juli 2017 wurden die genannten Aufsichtsinstrumente bundesweit implementiert und fortan gegenüber den Betroffenen angewandt. Dem von der Bundesregierung beklagten »Fehlen behördlicher Aufsichtsinstrumente« im Prostitutionsgewerbe dürfte damit umfänglich begegnet und Abhilfe geschaffen sein.<sup>15</sup>

## Bis Ende 2019: Mehr als 50.000 staatlich erfasste Sexarbeiter\*innen

Für die Zeit von Juli 2017 bis Ende 2020 hat das Wiesbadener Bundesamt für Statistik bislang die Zahl der zum 31.12. des jeweiligen Jahres registrierten Sexarbeiter\*innen veröffentlicht. »Registrierung« meint in diesem Zusammenhang den Besitz einer behördlich erteilten gültigen Anmeldebescheinigung zur Ausübung der Prostitution. Ende des ersten Jahres verzeichnete man zum jeweiligen Stichtag knapp 7.000, Ende 2018 knapp 33.000, zum Jahresende 2019 rund 40.000 und Ende 2020 knapp 25.000 registrierte Sexarbeiter\*innen.

**Tabelle 1:** Zahl der zum Ende des jeweiligen Jahres in Deutschland registrierten Sexarbeiter\*innen (2017 – 2020)<sup>16</sup>

Nr.	Bundesland	Stichtag 31.12.2017	Stichtag 31.12.2018	Stichtag 31.12.2019	Stichtag 31.12.2020
01	Baden-Württemberg	766	3.658	4.972	2.809
02	Bayern	2.188	6.384	8.149	4.105
03	Berlin	–	750	1.962	1.689

<sup>15</sup> In den nachfolgend vorgenommenen Berechnungen ist die Corona bedingte Ausnahmesituation des Jahres 2020 nicht berücksichtigt. Aufgrund von Lockdowns waren Prostitutionsgewerbe im Jahr 2020 je nach Bundesland zwischen 330 und 440 Tagen geschlossen. In den meisten Bundesländern war für Sexarbeiter\*innen auch die Prostitutionsausübung jenseits konzessionierter Prostitutionsgewerbe über unterschiedlich lange Zeiträume des Jahres 2020 hinweg untersagt. Vor diesem Hintergrund haben viele Gesundheits- und Ordnungsämter 2020 ihre Beratungsangebote auf Grundlage des ProstSchG zeitweilig eingestellt, teilweise bereits seit Mitte März 2020. Seriöse Angaben zur Gesamtzahl der 2020 staatlich erfassten Sexarbeiter\*innen bzw. zu den in diesem Jahr erfolgten Beratungsgesprächen sind daher nicht möglich. Daher beschränken sich nachfolgende Angaben auf den Zeitraum von 2017 bis 2019.

<sup>16</sup> vgl.: [https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Prostituiertenschutz/\\_inhalt.html](https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Prostituiertenschutz/_inhalt.html), 01.07.2021

Tabelle 1: (fortgesetzt)

Nr.	Bundesland	Stichtag 31.12.2017	Stichtag 31.12.2018	Stichtag 31.12.2019	Stichtag 31.12.2020
04	Brandenburg	–	–	111	48
05	Bremen	–	184	643	615
06	Hamburg	114	930	1.457	1.013
07	Hessen	659	3.660	4.593	2.491
08	Mecklenburg-Vorpommern	64	226	289	121
09	Niedersachsen	385	3.200	3.522	2.214
10	Nordrhein-Westfalen	2.137	9.307	9.472	6.227
11	Rheinland-Pfalz	37	1.252	1.362	984
12	Saarland	30	595	958	780
13	Sachsen	–	666	800	675
14	Sachsen-Anhalt	–	–	43	183
15	Schleswig-Holstein	484	1.585	1.652	622
16	Thüringen	95	327	384	364
<b>GESAMT</b>		<b>6.959</b>	<b>32.724</b>	<b>40.369</b>	<b>24.940</b>

Vor dem Hintergrund von 200.000 offiziell vermuteten Sexarbeiter\*innen<sup>17</sup> erschien vielen die Zahl der in den ersten zweieinhalb Jahren registrierten 40.400 Sexarbeiter\*innen als extrem ernüchternd und im Hinblick auf die seit 2018 erkennbar flacher verlaufende Kurve der Neu-Re-

<sup>17</sup> Die gegenwärtig vielfach genannte Zahl von 200.000 Sexarbeiter\*innen liegt als maßgebliche Schätzung dem Prostituiertenschutzgesetz zugrunde: »Im weiteren Verlauf der vorliegenden Ex-ante-Schätzung wird diese Zahl daher als Grundlage zur Bestimmung der Zahl der in der Prostitution Tätigen verwendet.« (vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung, Drucksache 18/8556, 2016, S. 38, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/085/1808556.pdf>). Die Prostituiertenvereinigung Doña Carmen e. V. unterzog die Annahme von 200.000 Sexarbeiter\*innen einer methodischen Kritik und geht auf Grundlage von Modellrechnungen bestenfalls von 90.000 hierzulande tätigen Sexarbeiter\*innen aus. (<https://www.donacarmen.de/wp-content/uploads/90.000-Sexarbeiterinnen-in-Deutschland-DEF.pdf>, 2020). Schon zuvor gab es kritische Stimmen zur Annahme von 400.000 Sexarbeiter\*innen und angeblich mehr als einer Millionen Kundenkontakten pro Tag: vgl. Barbara Kavemann/Elfriede Steffan, Zehn Jahre Prostitutionsgesetz und die Kontroverse um die Auswirkungen, <https://www.bpb.de/apuz/155364/zehn-jahre-prostitutionsgesetz-und-die-kontroverse-um-die-auswirkungen?p=all>, 2013

gistrierungen als Indiz für ein Scheitern des Prostituiertenschutzgesetzes.

Doch bei solchen Deutungen ist Vorsicht geboten. Sie verkennen, dass Stichtagszahlen für sich genommen nur sehr eingeschränkt etwas über die Zahl der tatsächlich im jeweiligen Jahr getätigten Registrierungsvorgänge bzw. etwas über die Zahl aller bislang staatlich erfassten Sexarbeiter\*innen aussagen.<sup>18</sup> Die Differenz der jährlichen Stichtagszahlen – also beispielsweise die Steigerung um 25.765 Registrierungen zwischen dem 31.12.2017 und dem 31.12.2018 – markiert lediglich die Untergrenze jährlicher Neu-Anmeldungen, deren Zahl stets höher liegt. Die tatsächliche Zahl der im jeweiligen Jahr neu registrierten Sexarbeiter\*innen ergibt sich, wenn man von der Stichtagszahl zum Jahresende den entsprechenden Vorjahreswert abzieht und die im Zuge der Registrierung erfolgten »Ablehnungen« bzw. »Abmeldungen« hinzurechnet.

Rein theoretisch könnten sich die vom jeweiligen Vorjahr übernommenen registrierten Sexarbeiter\*innen im nachfolgenden Jahr allesamt wieder abgemeldet haben, sodass nicht die Differenz zum Vorjahr, sondern die zum Jahresende ausgewiesene Stichtagszahl die Gesamtzahl der neu registrierten Sexarbeiter\*innen im jeweiligen Kalenderjahr bezeichnet. Die Zahl der beispielsweise im Zeitraum von 2017 bis 2019 tatsächlich erfolgten Registrierungen läge mithin theoretisch zwischen 40.369 und 80.052.

Da laut § 2 Prostitutions-Statistikverordnung nur »die Ausstellung, die Verlängerung und die Ablehnung einer Anmeldebescheinigung«, nicht aber die »Abmeldungen« z. B. infolge nicht fristgerecht erfolgter Verlängerungs-Anmeldungen statistisch erfasst werden<sup>19</sup>, wird die tatsächliche Zahl der Registrierungen von der veröffentlichten Bundesstatistik systematisch zu niedrig ausgewiesen.

Im Zeitraum von 2017 bis 2019 war entsprechend der veröffentlichten Zahlen zur Sexarbeiter\*innen-Registrierung mit rund 2.000 Verlängerungs-Anmeldungen zu rechnen.<sup>20</sup> Da es aufgrund der Nichteinhaltung von Fristen prinzipiell zu »Abmeldungen« kommen kann, erhöht sich der Umfang der Neu-Registrierungen um deren Zahl.

Die in Tabelle 2 dargestellten Angaben bezüglich der Jahre 2018 und 2019, die lediglich 1.157 Verlängerungen für den genannten Zeitraum verzeichnen, erhärten die hier geäußerte Vermutung. Die Differenz zwischen Soll-Verlängerungen und tatsächlich erfolgten Verlängerungen ver-

<sup>18</sup> vgl. dazu BMFSFJ, Zwischenbericht zum Prostituiertenschutzgesetz, Juli 2020, S. 16, <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/publikationen/zwischenbericht-zum-prostituiertenschutzgesetz/157000>

<sup>19</sup> vgl. <https://www.gesetze-im-internet.de/proststatv/BJNR193400017.html>

<sup>20</sup> vgl. Tabelle 3

**Tabelle 2:** Ausstellung, Verlängerung und Ablehnung von Anmeldebescheinigungen in den Jahren 2018 und 2019<sup>21</sup>

Nr.	Bundesland	Anmeldebescheinigungen 2018			Anmeldebescheinigungen 2019		
		Ausstellung	Verlängerung	Ablehnung	Ausstellung	Verlängerung	Ablehnung
01	Baden-Württemberg	2.917	6	109	1.502	157	8
02	Bayern	4.693	14	10	2.266	geheim	geheim
03	Berlin	k. A.	k. A.	k. A.	204	geheim	geheim
04	Brandenburg	geheim	geheim	k. A.	geheim	geheim	geheim
05	Bremen	184	k. A.	k. A.	475	geheim	geheim
06	Hamburg	804	18	k. A.	668	77	k. A.
07	Hessen	geheim	k. A.	Geheim	1.831	geheim	geheim
08	Mecklenburg-Vorp.	geheim	geheim	k. A.	geheim	geheim	k. A.
09	Niedersachsen	2.007	16	k. A.	1.057	90	10
10	Nordrhein-Westfalen	5.180	42	244	3.274	399	22
11	Rheinland-Pfalz	924	geheim	32	572	44	k. A.
12	Saarland	579	k. A.	Geheim	429	k. A.	22
13	Sachsen	404	k. A.	k. A.	486	geheim	geheim
14	Sachsen-Anhalt	36	k. A.	k. A.	38	geheim	geheim
15	Schleswig-Holstein	1.113	37	k. A.	356	45	k. A.
16	Thüringen	241	k. A.	k. A.	72	k. A.	k. A.
	<b>GESAMT</b>	<b>22.472</b>	<b>143</b>	<b>402</b>	<b>13.334</b>	<b>1.014</b>	<b>78</b>

weist auf entsprechende Neu-Registrierungen, die in der Stichtags-Statistik des Wiesbadener Bundesamts als solche nicht ausgewiesen werden.

Zudem gab es 2018/2019 im Zuge der Registrierung allein 480 dokumentierte »Ablehnungen« von Anmeldungen. Die Zahl neu registrierter Sexarbeiter\*innen erhöht sich mithin um diese Größenordnung. Tatsächlich dürfte also die Zahl der bis Ende 2019 registrierten Sexarbeiter\*innen nicht bei den amtlich genannten 40.000, sondern vielmehr im Bereich von 43.000 und aufwärts gelegen haben.<sup>22</sup>

Hinzu kommt ein weiterer Sachverhalt: Die Zahl der im Zuge des Registrierungsprozesses staatlich erfassten Sexarbeiter\*innen liegt noch einmal um rund 20 % über

der Zahl derjenigen, die das Bundesamt für Statistik offiziell als »gültig angemeldet« und mithin registriert ausweist. Denn eine um diesen Prozentsatz höhere Zahl von Sexarbeiter\*innen nimmt erfahrungsgemäß zwar an der obligatorischen gesundheitlichen Beratung teil (und wird somit staatlich erfasst), nicht aber am abschließenden, für die Registrierung maßgeblichen »Informations- und Beratungsgespräch« bei den Ordnungsbehörden.<sup>23</sup>

Wenn aber die offizielle Bundesstatistik lediglich die um rund 20 % geringere Zahl derjenigen Personen erfasst, die den Prozess der Registrierung bis zu Ende durchlaufen, so dürfte die Zahl der im Zuge der obligatorischen Beratungsgespräche bis Ende 2019 staatlich erfassten Sexarbeiter\*innen tatsächlich bei rund 53.000 gelegen haben. Bezogen auf die durch Modellrechnungen gestützte Annahme von maximal rund 90.000 Sexarbeiter\*innen<sup>24</sup> wä-

<sup>21</sup> Die Daten in Tabelle 2 sind den Verfasser\*innen dankenswerter Weise von der zuständigen Abteilung des Wiesbadener Bundesamts für Statistik zur Verfügung gestellt worden.

<sup>22</sup> Die Zahl der für 2020 zu erwartenden Verlängerungs-Anmeldungen liegt aufgrund der Zahlen in Tabelle 3 noch wesentlich höher, nämlich bei rund 32.500. Das Jahr 2020 wäre also für die Tauglichkeit und für die zweifelhafte Akzeptanz des ProstSchG der eigentliche Lackmus-Test geworden, hätte nicht die Covid-19-Krise dafür gesorgt, dass zahlreiche Ordnungsbehörden wegen Corona ihre Erreichbarkeit für Sexarbeiter\*innen erheblich eingeschränkt bzw. teilweise oder ganz ausgesetzt hätten. Dadurch wird die sich zunehmend abzeichnende Untauglichkeit des ProstSchG verschleiert.

<sup>23</sup> In Frankfurt/Main erfolgten z. B. nach Angaben des Magistrats der Stadt bis Juli 2019 beim örtlichen Gesundheitsamt 2.804 Beratungen, aber lediglich 2.132 Beratungen im Rahmen des abschließenden Informations- und Beratungsgesprächs, an dessen Teilnahme die Ausstellung einer Anmeldebescheinigung gekoppelt ist. Erst dann wird von einer »Registrierung« gesprochen. Vgl.: Bericht des Magistrats B 383, 28.10.2019, [https://www.stvv.frankfurt.de/PARLISLINK/DDW?TEXT=prostitution&TEXT\\_O=beinhaltet+%28ungef%C4hr%29&FORMFL\\_OB=DATUM&FORM\\_SO=Absteigend&?277?4](https://www.stvv.frankfurt.de/PARLISLINK/DDW?TEXT=prostitution&TEXT_O=beinhaltet+%28ungef%C4hr%29&FORMFL_OB=DATUM&FORM_SO=Absteigend&?277?4)

<sup>24</sup> vgl. FN 17

ren somit binnen zweieinhalb Jahren immerhin mehr als die Hälfte, nämlich rund 58 % der in diesem Bereich Tätigen, bis Ende 2019 staatlich erfasst worden.<sup>25</sup>

## Binnen zweieinhalb Jahren: Über 144.000 obligatorische Beratungsgespräche mit Sexarbeiter\*innen

Nach Auffassung des Gesetzgebers schafft insbesondere die hohe Mobilität unter Sexarbeiter\*innen »Spielräume für Ausbeutung und Menschenhandel«. Den zuständigen Behörden ist daher aufgegeben, mittels regelmäßig zu wiederholender Beratungen der Sexarbeiter\*innen genauer nachzusehen, ob »etwas nicht stimmt«.<sup>26</sup>

Die Zahl der von 2017 bis einschließlich 2019 mit Sexarbeiter\*innen geführten Beratungsgespräche lässt sich nicht genau beziffern, da die vom Bundesamt für Statistik genannte Anzahl der zum 31.12.2019 registrierten Sexarbeiter\*innen nur deren Untergrenze angibt (siehe oben) und damit die tatsächlich höher ausfallende Zahl staatlich erfasster Prostituiertes auf Grundlage der veröffentlichten Statistik nicht exakt zu bestimmen ist.<sup>27</sup>

Gleichwohl aber lässt sich ausgehend von den im ProstSchG vorgeschriebenen Beratungsrhythmen für unter bzw. über 21-jährige Sexarbeiter\*innen bei Gesundheits- (GA) bzw. Ordnungsämtern (OA) eine durchaus realistische Größenordnung zur Zahl der in den ersten zweieinhalb Jahren erfolgten Beratungsgespräche ermitteln. Für die Jahre 2017 bis einschließlich 2019 haben nach hier vorgenommenen Berechnungen insgesamt rund 120.000 Beratungsgespräche mit Sexarbeiter\*innen stattgefunden,

<sup>25</sup> Kritisch ist anzumerken, dass sich aus den in der Bundesstatistik veröffentlichten Zahlen der zum jeweiligen Jahresende »gültig« registrierten Sexarbeiter\*innen die kumulierte Gesamtzahl der hierzulande mittlerweile staatlich erfassten Sexarbeiter\*innen nicht ableiten lässt. <sup>26</sup> vgl.: <https://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/085/1808556.pdf>, S. 63 u. 72

<sup>27</sup> Als Gründe hierfür werden in dem im Juli 2020 vom Bundesfamilienministerium herausgegebenen »Zwischenbericht zum Prostituiertenschutzgesetz« angegeben: der Verzicht auf die Erfassung von Abmeldungen, »Verständnisschwierigkeiten« auf Seiten der zuständigen Landesbehörden, sodass die »Datenerfassung im Laufe des Jahres« nicht übereinstimmt mit den Ergebnissen der Stichtagsdatenerhebung zum 31.12. des jeweiligen Kalenderjahres. Vgl. Zwischenbericht zum Prostituiertenschutzgesetz, Juli 2020, S. 27, <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/publikationen/zwischenbericht-zum-prostituiertenschutzgesetz/157000>

77.500 (65 %) davon in Regie der Gesundheitsämter und rund 42.500 (35 %) in den für die Ausstellung der Anmeldebesccheinigungen zuständigen Ordnungsbehörden.

Zu den rund 120.000 Pflichtberatungen mit Sexarbeiter\*innen, die das Registrierungs-Procedere vollständig durchlaufen haben, sind noch jene Gesundheitsberatungen hinzuzuzählen, die Sexarbeiter\*innen wahrnehmen, ohne am abschließenden »Informations- und Beratungsgespräch« bei den Ordnungsbehörden teilzunehmen.<sup>28</sup> Da deren Zahl bei rund 20 % der registrierten Sexarbeiter\*innen liegt, ist im Zeitraum 2017 bis 2019 summa summarum von insgesamt rund 144.000 meist halbstündigen behördlichen Pflichtberatungen auszugehen.

Eine derart engmaschige behördliche Kontrolle von Sexarbeiter\*innen hat es in dieser Form in der Bundesrepublik Deutschland bislang noch nicht gegeben. Die Annahme, eine solche Kontrollintensität sei für die Aufdeckung prostitutionsspezifischer Strafdelikte unerheblich, darf mit Fug und Recht bestritten werden. Schließlich wurden die neuartigen behördlichen Kontrollinstrumente genau zu diesem Zweck eingeführt. Die vielfach vorgetragenen Bedenken, binnen eines halbstündigen Beratungsgesprächs ließen sich die als *Zwangsprostitution* bezeichneten Phänomene nicht erkennen, dürften nur begrenzt stichhaltig sein. So stellte Jan Grunow, Leiter der zentralen Berliner Prostituiertenanmeldung probea, mit Bezug auf die Beratungsgespräche fest, »es lasse sich schon herausfinden, ob es den Leuten in diesem Gewerbe gut geht.«<sup>29</sup>

## Ausweitung und Intensivierung der Vor-Ort-Kontrollen von Sexarbeiter\*innen

Das tatsächliche Ausmaß an Kontrolle, dem Sexarbeiter\*innen nunmehr unterliegen, ist jedoch allein mit Verweis auf Registrierung und obligatorische Beratungsgespräche nicht hinreichend erfasst. Denn das zentrale Element des Prostituiertenschutzgesetzes, die Einführung der Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe, geht einher mit einer gegenüber früheren Zeiten ausgeweiteten und intensivierten behördlichen Vor-Ort-Kontrolle des Prostitutionsgewerbes.

<sup>28</sup> vgl. FN 23

<sup>29</sup> vgl. »Probea stellt Anmeldebesccheinigungen für Sexarbeiter aus«, 22.08.2018, [https://www.berliner-woche.de/schoeneberg/c-wirtschaft/probea-stellt-anmeldebesccheinigungen-fuer-sexarbeiter-aus\\_a176480](https://www.berliner-woche.de/schoeneberg/c-wirtschaft/probea-stellt-anmeldebesccheinigungen-fuer-sexarbeiter-aus_a176480)

Tabelle 3: Modellrechnung zur Zahl der von 2017 bis 2019 erfolgten obligatorischen Beratungen von Sexarbeiter\*innen<sup>30</sup>

Anmeldungen	Alter	Registriert	2017 Beratungen		2018 Beratungen		2019 Beratungen	
			GA	OA	GA	OA	GA	OA
Anmeldungen2017	unter 21	(4 %) 262	262	262	524	262	524	262
	ab 21	6.697	6.697	6.697	–	–	6.697	–
	<b>gesamt</b>	<b>6.959</b>						
Anmeldungen2018	unter 21	(6 %) 1.550			3.100	1.550	3.100	1.550
	ab 21	24.290			24.290	24.290	24.290	–
	<b>gesamt</b>	<b>25.840</b>						
Anmeldungen2019	unter 21	(5 %) 379					758	379
	ab 21	7.191					7.191	7.191
	<b>gesamt</b>	<b>7.570</b>						
<b>gültige Anmeldungen 2019:</b>		<b>40.369</b>						
<b>Beratungen 2017 - 2019:</b>			6.959	6.959	27.914	26.102	42.560	9.382
			13.918		54.016		51.942	
			<b>119.876</b>					

Polizei- und Ordnungsbehörden zeigten sich – wie zahlreichen Stellungnahmen gegenüber den Medien in den Jahren 2017 und 2018 zu entnehmen war<sup>31</sup> – ausgesprochen zufrieden mit der Erweiterung ihrer Kontrollkompetenzen, zumal etliche Ordnungsbehörden im Zuge der Implementierung des ProstSchG zusätzliches Personal erhielten. Im Unterschied zur Situation nach Einführung des Prostitutionsgesetzes im Jahre 2002 gab es seitens der Kontrollbehörden seit Inkrafttreten des ProstSchG keinen

<sup>30</sup> Den hier vorgenommenen Berechnungen liegen folgende Annahmen zugrunde: (1) die gesetzlich vorgeschriebenen Beratungsangebote werden tatsächlich vorgehalten, (2) die im ProstSchG angegebenen Fristen werden von den Betroffenen weitgehend eingehalten, (3) der Anteil der unter 21-jährigen Sexarbeiter\*innen ist für das jeweilige Jahr bekannt, (4) für die 2017 gemeldeten über 21-jährigen Sexarbeiter\*innen galten die in § 37 ProstSchG formulierten abweichenden Übergangsregelungen zur Beratungsfrist (Verlängerung der Anmeldebescheinigung alle 3 Jahre, eine erneute Gesundheitsberatung alle 2 Jahre). Alle vier Voraussetzungen waren in der Zeit von 2017 bis 2019 im Wesentlichen gegeben.

<sup>31</sup> vgl. u. a.: Stadt nimmt Rotlicht-Szene ins Visier, <https://www.shz.de/lokales/holsteinischer-courier/stadt-nimmt-rotlicht-szene-ins-visier-id18022516.html>, 9.10.2017; Bordell-Prüfer beginnt seine Arbeit, 03.01.2018, <https://www.shz.de/lokales/landeszeitung/bordell-pruefer-beginnt-seine-arbeit-id18713556.html>; Rotlichtmilieu in Düsseldorf: Stadt hat alle 28 Bordelle im Visier, <https://rp-online.de/nrw/staedte/duesseldorf/duesseldorf-stadt-hat-alle-28-bordelle-im-visier-aid-18996179>, 24.04.2018; Kreis Herford: Kreis kontrolliert Rotlichtszene, [https://www.nw.de/lokal/kreis\\_herford/herford/21815290\\_Kreis-kontrolliert-Rotlichtszene.html](https://www.nw.de/lokal/kreis_herford/herford/21815290_Kreis-kontrolliert-Rotlichtszene.html), 08.06.2017

Grund zu öffentlich geführter Klage. Das bestätigen auch Stellungnahmen von Landesregierungen zu parlamentarischen Anfragen.<sup>32</sup>

Ins Visier vermehrter Vor-Ort-Kontrollen geraten jedoch nicht nur die Betreiber\*innen konzessionspflichtiger Prostitutionsgewerbe, sondern vor allem Sexarbeiter\*in-

<sup>32</sup> »Die meisten Kommunen haben bereits Kontrollen in Sexbetrieben durchgeführt. Danach sind mindestens 75 Kontrollen durchgeführt worden.« (Antwort der niedersächsischen Landesregierung auf eine Anfrage der FDP, 1.10.2018, Drucksache 18/1726, S. 5); »Im Jahr 2018 fanden durch das Landeskriminalamt – LKA 33 (Gewerbekriminalität) – insgesamt 22 Kontrollen nach § 29 ProstSchG statt. Im Jahr 2019 wurden bis zum 3. Juli 2019 42 Kontrollen nach § 29 ProstSchG durch das LKA 33 durchgeführt. Darüber hinaus unterstützte das LKA 33 andere Dienststellen der Polizei Berlin bei der Kontrolle von Bordellen.« (Antwort des Berliner Senats auf eine Anfrage der CDU, 17.07.2019, Drucksache 18/20105, S. 5) Im Bundesland Bremen fanden seit Einführung des ProstSchG bis zum 30.09.2020 insgesamt 90 Kontrollen in den insgesamt 18 konzessionierten Prostitutionsstätten statt. »Im Zeitraum 30.09.2020 bis 15.04.2021 wurden im Land Bremen insgesamt 76 Kontrollen durchgeführt.... Unangekündigte Kontrollen fanden in dem Zeitraum nicht statt, weil die Prostitutionsstätten gemäß den Vorgaben der Corona-Verordnung nicht geöffnet werden durften.« (Antwort des Bremer Senats auf eine Anfrage der Fraktion der CDU, 16.03.2021, S. 8) In anderen Bundesländern erfolgten im Kontext der Überwachung von Corona-Verordnungen sehr wohl auch Kontrollen im Prostitutionsgewerbe: »Nach Auskunft der Kommunen und Landkreise finden regelmäßige Überwachungen und Kontrollen statt, bei denen Verstöße gegen die Corona-Kontakt- und Betriebsbeschränkungsverordnung festgestellt wurden.« (Antwort des Hessischen Wirtschaftsministers auf eine Kleine Anfrage der FDP, 23.06.2021, S. 2)

nen, da die Behörden fortan die Einhaltung der Anmeldepflicht und die Pflicht zum Mitführen der Anmeldebescheinigung zu kontrollieren haben. Neben großen Bordellen betrifft das zunehmend die Wohnungsprostitution. Dabei überprüft man vermehrt auch nicht erlaubnispflichtige, allein arbeitende Sexarbeiter\*innen dahingehend, ob eine baurechtliche Genehmigung für die Ausübung der Prostitution in ihren Privatwohnungen vorliegt.

Die medial stets Aufsehen erregenden Großrazzien früherer Jahre treten seitdem mehr und mehr in den Hintergrund zugunsten regelmäßiger, anlassunabhängiger Kontrollaktivitäten, die nun die neue Normalität im Prostitutionsgewerbe ausmachen.

## Zahl der Prostitutionsgewerbe auf niedrigem Niveau

Verglichen mit der Zeit vor Einführung der Erlaubnispflicht können sich behördliche Kontrollaktivitäten unter dem ProstSchG auf immer weniger Prostitutionsstätten konzentrieren, da viele Betriebe im Vorfeld oder aber im Zuge der Konzessionierung von deren Betreiber\*innen geschlossen bzw. abgemeldet wurden. Wie aus kommunalen Verlautbarungen sowie aus der Berichterstattung lokaler Medien hervorgeht, stellte lediglich ein Bruchteil der zuvor bekannten Prostitutionsstätten einen Antrag auf Konzessionierung oder schaffte es, die Hürden im Genehmigungsverfahren zu überwinden.<sup>33</sup> Die dem Statistischen Bundesamt gemeldeten Daten bestätigen diese Entwicklungen zumindest im Hinblick auf den Anteil der Nichtgewährung von Erlaubnissen im Zuge der Konzessionierung von Prostitutionsgewerben.

**Tabelle 4:** Prostitutionsgewerbe: Anträge auf Erlaubnis und Nicht-Gewährung<sup>34</sup>

Jahr	Anträge auf Erlaubnis bzw. Verlängerung	Nicht-Gewährung	Gründe für eine Nicht-Gewährung der Erlaubnis	
			mangelnde Zuverlässigkeit des Betreibers	mangelhaftes Betriebskonzept, Übertretung des eingeschränkten Weisungsrechts, zu hohe Mietkosten
2018	1.247	119 (9,5 %)	13	32
2019	793	168 (21,2 %)		42

Der Anteil nicht-gewährter Erlaubnisse bezogen auf die jährlich gestellten Anträgen bewegt sich zwischen 10 % (2018) bzw. 20 % (2019), wobei mögliche Gründe für diese Entwicklung bislang noch weitgehend im Dunkeln liegen und hier nicht vertieft werden können.<sup>35</sup>

Ging die Bundesregierung bei der Vorlage des Gesetzentwurfs zum ProstSchG im Mai 2016 noch von bundesweit 11.700 konzessionspflichtigen Prostitutionsgewerben aus, wobei »etwa 500 neue erlaubnispflichtige Prostitutionsgewerbe und 85 neue Prostitutionsfahrzeuge jährlich« hinzukämen<sup>36</sup>, so verzeichnete das Statistische Bundesamt demgegenüber zum Jahresende 2017 gerade einmal 1.350, zum Jahresende 2018 ganze 1.600, zum Jahresende 2019 insgesamt 2.167 und Ende 2020 2.285 genehmigte Prostitutionsgewerbe.

Damit erweist sich das tatsächliche Feld der Kontrolle als weitaus weniger umfangreich, als vorab in der Begründung des ProstSchG dargestellt – möglicherweise ein Indiz für einen systematisch überdimensionierten Kontrollansatz.

<sup>33</sup> In Frankfurt/Main bezifferte der Magistrat der Stadt im August 2017 die Zahl der ihm bekannten Prostitutionsbetriebe noch mit 168 (Magistratsbericht B 245, 07.08.2017), bis zum Oktober 2019 blieben davon 54 Betriebe übrig, die einen Antrag auf Konzession gestellt haben (Magistratsbericht B 383, 28.10.2019). In Bielefeld war jedes fünfte Bordell von der Schließung bedroht. (vgl. [https://www.nw.de/lokal/bielefeld/mitte/22469046\\_Schutzgesetz-zwingt-jedes-fuenfte-Bordell-zum-Schliessen.html](https://www.nw.de/lokal/bielefeld/mitte/22469046_Schutzgesetz-zwingt-jedes-fuenfte-Bordell-zum-Schliessen.html), 31.05.2019) In der Stadt Trier erhielten lediglich acht von ursprünglich 30 Prostitutions-Etablissements eine Genehmigung (vgl. »Sexarbeit: Warum Trierer Bordelle reihenweise dicht machen«, 5. 7. 2020, in: [https://www.volksfreund.de/region/trier-trierer-land/neues-gesetz-bordelle-in-trier-machen-reihenweise-dicht\\_aid-52031633?utm\\_source=pw&utm\\_medium=web&utm\\_campaign=paid&label=546180#successLogin](https://www.volksfreund.de/region/trier-trierer-land/neues-gesetz-bordelle-in-trier-machen-reihenweise-dicht_aid-52031633?utm_source=pw&utm_medium=web&utm_campaign=paid&label=546180#successLogin)).

<sup>34</sup> Die Daten für 2018 sind dem von der Bundesregierung herausgegebenen *Zwischenbericht zum Prostituiertenschutzgesetz* entnommen (vgl. <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/publikationen/zwischenbericht-zum-prostituiertenschutzgesetz/157000>, S. 29 ff.). Die Daten für 2019 sind den Verfasser\*innen dankenswerterweise vom Statistischen Bundesamt zur Verfügung gestellt worden.

<sup>35</sup> Die öffentliche Debatte zu den Folgen des ProstSchG fokussiert in der Regel nur auf die Zahl der registrierten Sexarbeiter\*innen, während die durchaus dramatische Entwicklung der Zahl (nicht) genehmigter Prostitutionsstätten kaum zur Kenntnis genommen wird.

<sup>36</sup> Begründung des ProstSchG, S. 39, vgl.: <https://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/085/1808556.pdf>



## Die Kriminalstatistik der Prostitution vor und nach Inkrafttreten des ProstSchG

Sollte die dem Prostituiertenschutzgesetz zugrundeliegende Annahme, dass ein »Fehlen behördlicher Aufsichtsinstrumente« die Kriminalität im Prostitutionsgewerbe bisher begünstigt habe, tatsächlich zutreffen, dann müssten die zahlreichen, seit Juli 2017 neu eingeführten Kontrollanlässe und -mechanismen nach zweieinhalb Jahren Praxis erste Spuren hinterlassen haben.

Es ist daher nicht unbillig zu erwarten, dass durch die vermehrten Möglichkeiten intensiverer Kontrolle auch deutlich mehr Fälle von *Menschenhandel* und *Zwangsprostitution*, mehr Fälle der *Ausbeutung von Prostituierten* und von *Zuhälterei* an den Tag kommen und zur Anzeige gebracht werden, als dies vor Inkrafttreten des Prostituiertenschutzgesetzes der Fall war. Schließlich ist im Zusammenhang der Kriminalität im Prostitutionsgewerbe seit Jahr und Tag von einem »hohen Dunkelfeld«<sup>37</sup> die Rede. Wann, wenn nicht jetzt, ließe sich das stets als »hoch« bezeichnete Dunkelfeld zumindest in Ansätzen in ein Hellfeld transformieren?

Hinsichtlich der Entwicklung polizeilich registrierter Rotlicht-Delikte sind grundsätzlich drei Konstellationen denkbar: (1) eine mehr oder weniger deutliche Zunahme; (2) ein Gleichbleiben im Vergleich zu der Zeit vor dem ProstSchG (2016) oder (3) ein mehr oder minder starker Rückgang registrierter Rotlicht-Delikte.

Der Vergleich einschlägiger Daten der *Polizeilichen Kriminalstatistik* aus der Zeit vor und nach Inkrafttreten des Prostituiertenschutzgesetzes zeigt, dass tatsächlich der am wenigsten zu erwartende Fall eines deutlichen Rückgangs registrierter Rotlicht-Delikte eingetreten ist. Der Rückgang betrifft sowohl Fälle, Tatverdächtige als auch Opfer polizeilich registrierter Rotlicht-Kriminalität:<sup>38</sup>

**Tabelle 5:** Rotlichtdelikte: Fälle, Tatverdächtige, mutmaßliche Opfer 2016/2020 nach PKS<sup>39</sup>

Kennziffer	2016	2020	Veränderung	
			absolut	in %
Fälle	736	593	- 143	- 19,4 %
Tatverdächtige	761	654	- 107	- 14,1 %
mutmaßliche Opfer	835	654	- 181	- 21,7 %

Diese Entwicklung ist nicht nur deshalb bemerkenswert, weil sie der naheliegenden Erwartung einer höheren Zahl identifizierter Opfer von Rotlicht-Kriminalität infolge der seit 2017 implementierten Kontrollmechanismen zuwiderläuft. Sie erstaunt auch insofern, als im Oktober 2016 das Strafrecht in Bezug auf Prostitution durch Änderung der Paragrafen zu *Menschenhandel* und *sexueller Ausbeutung* weiter verschärft wurde.<sup>40</sup>

Weder die mit dem Prostituiertenschutzgesetz neu eingeführten und von der Bundesregierung als »engmaschig« bezeichneten Kontrollmechanismen, noch die damit einhergehende Verstetigung und Ausweitung von Vor-Ort-Kontrollen und auch nicht die parallel dazu vorgenommene Verschärfung prostitutionsbezogener Strafrechtsbestimmungen haben es offenbar vermocht, dass mehr Straftaten im Prostitutionsgewerbe aufgedeckt werden konnten. Diese Entwicklung spiegelt sich in den Daten der *Polizeilichen Kriminalstatistik* zu mutmaßlichen Opfern von Rotlicht-Kriminalität:

<sup>37</sup> »Die Aufdeckung von Straftaten in diesem Deliktsbereich ist aufgrund einer oftmals fehlenden sog. Opferaussage im Strafverfahren meist schwierig und es ist hier von einem hohen Dunkelfeld auszugehen.« vgl. [https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Deliktsbereiche/Menschenhandel/menschenhandel\\_node.html](https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Deliktsbereiche/Menschenhandel/menschenhandel_node.html)

<sup>38</sup> Die Zahlenangaben von 2016 beziehen sich auf § 180 a StGB (»Ausbeutung von Prostituierten«), § 181 a StGB (»Zuhälterei«), § 232 StGB a. F. (»Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung«) und § 233 a Abs. 1 StGB (»Förderung des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung«). Mit dem »Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung des Menschenhandels« vom 16.10.2016 besteht seit 2017 eine neue Systematik. Die Zahlenangaben für 2019 beziehen sich folglich auf § 180 a StGB (»Ausbeutung von Prostituierten«), § 181 a StGB (»Zuhälterei«), § 232 n. F. Abs. 1, Nr. 1 a StGB (»Handel zum Zweck der Aus-

beutung bei Ausübung der Prostitution«), § 232a Abs. 1 bis 5 StGB (»Veranlassen zur Aufnahme oder Fortsetzung der Prostitution oder zu sexuellen Handlungen, durch die eine Person ausgebeutet wird«) sowie § 233 a Abs. 1, Nr. 1 StGB (»Ausbeutung bei Ausübung der Prostitution«).

<sup>39</sup> Geht man Corona bedingt von einem Ausnahmeharakter des Jahres 2020 aus, so ließe sich das Jahr 2016 stattdessen mit 2019 vergleichen. Dabei ergäbe sich ebenfalls ein Rückgang der Rotlicht-Kriminalität: Fälle: - 14,5%; Tatverdächtige: - 18,5% und mutmaßliche Opfer: - 14,1%.

<sup>40</sup> »Die verschärften strafrechtlichen Regelungen bieten die Möglichkeit, strafbaren Formen der Ausnutzung, Ausbeutung und zwanghaften Zuführung einer Person in die Prostitution effektiver zu begegnen.« Vgl.: Stefanie Schüchel, Die rechtliche Situation der Prostituierten in Deutschland, Berlin 2018, S. 422

Tabelle 6: Opfer von »Rotlicht«-Kriminalität nach PKS (2000–2020)<sup>41</sup>

Jahr	Mutmaßliche Opfer der Rotlicht-Kriminalität						GESAMT
	1	2	3			MH Gesamt	
	Ausbeutung <sup>42</sup>	Zuhälterei <sup>43</sup>	Menschenhandel/»Zwangsprostitution«				
§ 180a	§ 181a	Menschenhandel <sup>44</sup> § 232	Zwangs- prostitution <sup>45</sup> § 232a	Ausbeutung + Freiheitsberaubung <sup>46</sup> § 233 a Abs. 1.1			
2000	1.888	1.304	1.197	–	–		4.389
2001	1.269	1.101	923	–	–		3.293
<b>Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes (Januar 2002)</b>							
2002	755	793	988	–	–	988	2.536
2003	431	685	1.112	–	–	1.112	2.228
2004	242	578	1.074	–	–	1.074	1.894
2005	203	612	818	–	2	820	1.635
2006	128	504	802	–	60	862	1.494
2007	83	396	791	–	61	852	1.331
2008	101	344	782	–	26	808	1.253
2009	88	330	978	–	41	1.019	1.437
2010	55	314	761	–	38	799	1.168
2011	64	253	753	–	31	784	1.101
2012	56	267	642	–	22	664	987
2013	44	321	555	–	20	575	940
2014	73	305	524	–	17	541	919
2015	39	249	557	–	16	573	861
2016	27	229	552	–	27	579	835
<b>Inkrafttreten des Prostituiertenschutzgesetzes (Juli 2017)</b>							
2017	17	154	388	157	3	548	719
2018	34	160	301	257	17	575	769
2019	36	149	294	226	12	532	717
2020	19	146	201	272	16	489	654

41 vgl.: [https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/Statistiken/Lagebilder/PolizeilicheKriminalstatistik/pks\\_node.html](https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/Statistiken/Lagebilder/PolizeilicheKriminalstatistik/pks_node.html)

42 Bis einschließlich 2001 § 180 a StGB (»Förderung der Prostitution«), ab 2002 aufgrund des Prostitutionsgesetzes geändert in § 180 a StGB (»Ausbeutung von Prostituierten«).

43 2002 aufgrund des Prostitutionsgesetzes novelliert

44 Bis 2004 Erfassung von Menschenhandel in § 180 b StGB (»Menschenhandel«) und § 181 StGB (»Schwerer Menschenhandel«); ab 2005 erfasst in § 232 StGB (»Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung«)

45 eingeführt im Oktober 2016

46 Von 2005 bis 2016 ging es bei § 233 a StGB um die Kriminalisierung der »Förderung von Menschenhandel«; seit Oktober 2016 regelt dieser Paragraf den Umgang mit »Ausbeutung unter Ausnutzung einer Freiheitsberaubung«.

Die Zahl polizeilich erfasster Opfer von Rotlicht-Kriminalität ist weiterhin im Sinken begriffen und hat im Jahr 2020 einen neuen historischen Tiefstand vorzuweisen.

## Kein Verdienst des Prostituiertenschutzgesetzes

Eine geringere Zahl an Straftaten im Prostitutionsgewerbe und damit auch der durch Kriminalität Geschädigten ist an und für sich eine erfreuliche Tatsache. Man könnte ver-

sucht sein, diese Entwicklung als Erfolg der 2017 neu eingeführten Kontrollmechanismen zu deuten. Doch zwei Gründe sprechen gegen eine solche Sicht der Dinge:

Zum einen lässt sich ein Rückgang von Rotlicht-Delikten – trotz Fehlens der 2017 neu eingeführten Aufsichtsinstrumente – bereits seit mehr als zwei Jahrzehnten feststellen. Die jüngsten Daten der *Polizeilichen Kriminalstatistik* fügen sich bruchlos in diesen allgemeinen Trend ein. Die neu installierten Kontrollmechanismen können daher in keiner Weise für sich in Anspruch nehmen, diese positive Entwicklung initiiert oder etwa eine zuvor bestehende Negativ-Entwicklung gestoppt zu haben.

Zum anderen vollzieht sich der lang anhaltende Trend hin zu immer weniger polizeilich registrierten Fällen und Geschädigten von Rotlicht-Kriminalität offenbar weitgehend unabhängig von den rechtlichen Rahmenbedingungen sowohl des Prostitutionsgesetzes (2002) als auch des Prostituiertenschutzgesetzes (2017). Möglicherweise steht dieser seit nunmehr fast einem Vierteljahrhundert anhaltende Rückgang von »Rotlicht-Kriminalität« für einen Prozess der Normalisierung im rechtlichen Umgang mit einem Wirtschaftszweig, der sich mit Kategorien des Strafrechts immer weniger adäquat erfassen lässt.<sup>47</sup>

<sup>47</sup> Die Unangemessenheit der Strafrechtsdelikte zu Prostitution wird exemplarisch deutlich in jener Bestimmung von § 232 StGB (»Menschenhandel«) bzw. § 232a StGB (»Zwangsprostitution«), wonach von *Menschenhandel* bzw. *Zwangsprostitution* bei unter 21-jährigen Sexarbeiter\*innen auch dann gesprochen werden kann, wenn die ansonsten erforderliche »Ausnutzung einer persönlichen oder wirtschaftlichen Zwangslage« oder auslandsspezifischer »Hilflosigkeit« gar nicht besteht. Obwohl der Anteil der 18- bis 21-jährigen Sexarbeiter\*innen laut Statistischem Bundesamt in der Zeit von 2017 bis 2019 bei lediglich rund 5 % lag, macht diese Gruppe unter den Opfern von Menschenhandel und Zwangsprostitution in aller Regel einen weitaus höheren Anteil aus, nämlich 33 % (2017), 28 % (2018) und 26 % (2019). Die spezielle strafrechtliche Konstruktion trägt mithin dazu bei, die Opferzahl dieser Delikte in die Höhe zu treiben. Eine ähnlich verzerrende Wirkung findet sich bei den Strafrechtsdelikten *Ausbeutung von Prostituierten* und *Zuhälterei* nicht. Hier besteht keine spezielle Klausel zur rechtlichen Sonderbehandlung von unter 21-jährigen Sexarbeiter\*innen. Daraus lässt sich schlussfolgern, dass der höhere Anteil der 18- bis 21-Jährigen unter den Opfern von *Menschenhandel* und *Zwangsprostitution* sich vor allem der problematischen juristischen Konstruktion, nicht aber einer an und für sich höheren Gefährdung von Personen dieses Alters verdankt. Vgl. dazu auch Ina Hunecke, *Das Prostitutionsgesetz und seine Umsetzung*, 2011, S. 146 ff.

## Geringe Zahl an Verurteilten bei Rotlicht-Delikten

Ihren Niederschlag findet die rückläufige Entwicklung registrierter Rotlicht-Delikte auch in der Verurteilten-Statistik. Die Zahl der wegen solcher Delikte rechtskräftig verurteilten Täter\*innen nimmt laut Bundesamt für Statistik kontinuierlich ab und pendelt mittlerweile pro Jahr zwischen 70 bis 90 Verurteilten bundesweit.<sup>48</sup>

Zieht man in Betracht, dass das Verhältnis von mutmaßlichen Opfern zu Tatverdächtigen bei Rotlicht-Delikten seit Jahren bei etwa 1,2 zu 1 liegt<sup>49</sup>, so dürfte auch das Verhältnis von gerichtlich bestätigten Geschädigten zu verurteilten Tätern davon nicht erheblich abweichen. Hat man es aber jährlich mit lediglich rund 100 gerichtlich bestätigten Geschädigten im Kontext von Rotlicht-Delikten zu tun, so wäre das bezogen auf eine Gesamtzahl von rund 90.000 im Prostitutionsgewerbe tätigen Sexarbeiter\*innen eine Größenordnung im Promillebereich.

**Tabelle 7:** Zahl der wegen Rotlicht-Kriminalität Verurteilten (2000–2019)<sup>50</sup>

Jahr	Ausbeu-	Zuhälterei	Menschen-	Zwangs-	GESAMT
	tung		handel	Prostitution	
	§ 180a	§ 181a	§ 232	§ 232a	
<b>2000</b>	205	178	171	–	<b>554</b>
<b>2001</b>	138	163	151	–	<b>452</b>
<b>Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes (Januar 2002)</b>					
<b>2002</b>	57	151	159	–	<b>367</b>
<b>2003</b>	25	113	152	–	<b>290</b>
<b>2004</b>	14	71	141	–	<b>226</b>
<b>2005</b>	4	92	136	–	<b>232</b>
<b>2006</b>	4	76	139	–	<b>219</b>
<b>2007</b>	11	47	123	–	<b>183</b>

<sup>48</sup> Dieser Trend ist keine deutsche Besonderheit, sondern ein europaweites Phänomen. So heißt es im Hinblick auf Menschenhandel: »the level of prosecutions and convictions remains worryingly low, especially when compared to the number of victims identified.« (vgl. EU-Kommission, Commission staff working document accompanying the document 'Report from the Commission to the European Parliament and the Council' (COM (2016) 267 final, 19.05.2016, S. 34)

<sup>49</sup> Ausweislich der Angaben der PKS kamen in den letzten 20 Jahren (2000 – 2020) auf 24.907 Tatverdächtige 30.183 mutmaßliche Opfer einschlägiger Rotlicht-Delikte, mithin 1,21 Opfer pro Tatverdächtigen.

<sup>50</sup> Einbezogen sind hier: § 180 a, § 181 a, § 232 und § 232a StGB; vgl.: [https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/Publikationen/Downloads-Strafverfolgung-Strafvollzug/strafverfolgung-2100300177004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/Publikationen/Downloads-Strafverfolgung-Strafvollzug/strafverfolgung-2100300177004.pdf?__blob=publicationFile)

Tabelle 7: (fortgesetzt)

Jahr	Ausbeu- tung	Zuhälterei	Menschen- handel	Zwangs- Prostitution	GESAMT
	§ 180a	§ 181a	§ 232	§ 232a	
2008	7	78	139	–	224
2009	3	33	138	–	174
2010	1	36	118	–	155
2011	1	32	117	–	150
2012	2	22	118	–	142
2013	2	15	79	–	96
2014	2	12	82	–	96
2015	3	14	73	–	90
2016	5	19	60	–	84
Inkrafttreten des Prostituiertenschutzgesetzes (Juli 2017)					
2017	4	30	13	34	81
2018	0	23	17	47	87
2019	0	16	15	42	73

## Organisierte Kriminalität im Prostitutionsgewerbe rückläufig

Gegenüber der hier vertretenen Sichtweise wird gemeinhin geltend gemacht, dass die polizeiliche Kriminalstatistik nur das Hellfeld, nicht aber das erheblich größere Dunkelfeld abbilde. Gerade im Prostitutionsgewerbe habe man es jedoch in nicht geringem Maße mit Organisierter Kriminalität zu tun, die polizeiliche Ermittler wegen eines vielfach undurchsichtigen »Auslandsbezugs« vor schier unüberwindbare Probleme stelle und die sich – nicht zuletzt durch einschüchternde Einwirkungen auf potenzielle Opferzeugen\*innen – der Aufdeckung ihrer kriminellen Aktivitäten entziehen.<sup>51</sup>

Doch für ein allgegenwärtiges Wirken Organisierter Kriminalität im Prostitutionsgewerbe lassen sich in der Kriminalstatistik immer weniger Anhaltspunkte finden. Ausweislich der vom Bundeskriminalamt publizierten Schrif-

<sup>51</sup> Susanne Witz vertritt die These, es bestehe »eine enorme Diskrepanz zwischen den statistischen Erhebungen und der Realität« und hält es in Übereinstimmung mit dem BKA für angemessen, »trotz sinkender Verfahrenszahlen für einen Anstieg der Menschenhandels- und Zwangsprostitutionszahlen zu plädieren«. Ein gewichtiges Argument für ihre These, ein vielfach zu beobachtendes Ausweichen von der leichter kontrollierbaren Bordell- auf die anonyme Wohnungsprostitution und die dort nicht bestehenden Betretungsrechte der Polizei, hat sich mit den neuen Kontrollinstrumentarien und -befugnissen des ProstSchG jedoch weitgehend erledigt. Vgl. Susanne Witz, Importware Frau, Frankfurt 2017, S. 147 ff.

tenreihe *Bundeslagebild Organisierte Kriminalität* nimmt nicht nur seit Längerem die Gesamtzahl der jährlichen OK-Verfahren, sondern auch die absolute Zahl der »OK-Verfahren im Zusammenhang mit dem Nachtleben«<sup>52</sup> sowie deren Anteil an der Gesamtzahl der OK-Verfahren ab.

Tabelle 8: OK-Verfahren im Prostitutionsgewerbe (2000–2019)<sup>53</sup>

Jahr	OK-Verfahren insgesamt	davon:»OK-Verfahren im Zusammenhang mit dem Nachtleben«	
		absolut	Anteil an OK-Verfahren gesamt
2000	854	86	10,1 %
2001	787	89	11,3 %
Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes (Januar 2002)			
2002	690	65	9,4 %
2003	637	61	9,6 %
2004	620	53	8,5 %
2005	650	45	6,9 %
2006	622	28	4,5 %
2007	602	28	4,7 %
2008	575	28	4,9 %
2009	579	20	3,5 %
2010	606	27	4,5 %
2011	589	21	3,6 %
2012	568	22	3,9 %
2013	580	22	3,8 %
2014	571	19	3,3 %
2015	566	15	2,7 %
2016	563	20	3,0 %
Inkrafttreten des Prostituiertenschutzgesetzes (Juli 2017)			
2017	572	26	4,5 %
2018	535	16	3,0 %
2019	579	8	1,4 %

Machten OK-Verfahren zur »Kriminalität im Nachtleben« im Jahre 2000 immerhin noch 10 % der insgesamt 854 Verfahren aus, so waren es im Jahre 2019 nur noch 1,4 % von lediglich 579 Verfahren. Bezogen auf die absolute Zahl der OK-Verfahren im Prostitutionsgewerbe liegt gegenüber

<sup>52</sup> Darunter fallen die einschlägigen Straftatbestände zu Prostitution sowie in der Regel einige wenige Fälle aus dem Bereich des Glückspiels.

<sup>53</sup> Bundeskriminalamt, Bundeslagebilder Organisierte Kriminalität, 2000–2019, [https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/Lagebilder/OrganisierteKriminalitaet/organisiertekriminalitaet\\_node.html](https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/Lagebilder/OrganisierteKriminalitaet/organisiertekriminalitaet_node.html)

dem Jahr 2000 ein Rückgang um 91 % vor. Mit zuletzt acht OK-Verfahren wurde 2019 im Prostitutionsgewerbe ein neuer Negativ-Rekord erreicht.

## Relativ hohe Anzeigebereitschaft potenzieller Opferzeugen\*innen

Damit wird zugleich die Annahme relativiert, Strukturen organisierter Kriminalität seien ein maßgeblicher Grund für eine mangelnde Anzeige- und Aussagebereitschaft bei Opfern von Rotlicht-Kriminalität.

Die jeweilige Anzahl polizeilich registrierter Geschädigter im Bereich *Menschenhandel* bzw. *sexuelle Ausbeutung* wird in der Regel zwei Faktoren zugeschrieben: einerseits »polizeilichen Maßnahmen« und andererseits von Opfern bzw. Dritten ausgehende Anzeigen dieser Delikte. Vor diesem Hintergrund ließe sich der aktuelle Rückgang polizeilich registrierter Opfer bei Rotlicht-Delikten nicht ohne weiteres als Indiz der Fragwürdigkeit neu eingeführter Kontrollmaßnahmen deuten, sondern könnte theoretisch auch an einer beharrlichen Verweigerung der Anzeige- und Aussagebereitschaft auf Seiten der von Kriminalität betroffenen Sexarbeiter\*innen liegen.

Wie aber steht es um die Anzeigebereitschaft der von *Menschenhandel* und *sexueller Ausbeutung* Betroffenen?

Im Jahre 2006 erschien die Studie von Herz/Minthe<sup>54</sup>, die mit Verweis auf eine hohe Zahl der von den Geschädigten und Dritten getätigten Anzeigen bei »Menschenhandel zum Zweck sexueller Ausbeutung« das offizielle Dogma, hierbei handle es sich um ein Kontrolldelikt, in Frage stellte.<sup>55</sup> Seitdem finden sich in dem vom BKA publizierten *Bundeslagebild Menschenhandel und Ausbeutung* aufschlussreiche Hinweise zur Frage der Kontakt-Initiierung zwischen Opfern von Menschenhandel und der Polizei. Sie geben Aufschluss darüber, wie es um die Anzeigebereitschaft der Betroffenen bestellt ist.

<sup>54</sup> Annette Herz, Eric Minthe, Straftatbestand Menschenhandel, München 2006

<sup>55</sup> Bei der Analyse von 49 umfangreichen Strafverfahrensakten zu Menschenhandel kam Minthe zu dem Ergebnis: »Der mit Abstand größte Teil der Verfahren wurde bei dem Kontrolldelikt Menschenhandel überraschenderweise nicht durch polizeiliche Initiativmittlungen oder sonstige polizeiliche Erkenntnisgewinnung (22,4 %), sondern durch Anzeigen und Hinweise ausgelöst (67,3 %).« (S. 135)

Durch polizeiliche Initiativmittlungen im engeren Sinne wurden nur 10,2 % der Verfahren ausgelöst. (S. 103)

Trotz mehrfacher Änderungen bezüglich der Darstellung dieser Thematik im *Bundeslagebild Menschenhandel* (2005, 2009, 2012) und der seit 2017 erfolgten Ausweitung durch die Einbeziehung von Opfern weiterer Rotlicht-Delikte<sup>56</sup> lassen sich drei Ergebnisse als relativ gesichert festhalten:

- (1) Anzeigen von Geschädigten gegen ihre mutmaßlichen Täter sind konstant hoch und in 32 % bis 53 % der Fälle verfahrensauslösend;<sup>57</sup>
- (2) eigeninitiativ veranlasste »anlassunabhängige« Kontrollen der Polizei im Prostitutionsgewerbe sind demgegenüber in lediglich 12 % bis 32 % der Fälle verfahrensauslösend;
- (3) in 25 % bis 42 % der Fälle wird die Polizei lediglich »reaktiv« tätig nach Hinweisen und Anzeigen Dritter.

Angesichts solcher Größenordnungen bei *Menschenhandel* und *sexueller Ausbeutung* im Prostitutionsgewerbe scheint es wenig überzeugend, weiterhin von »Kontrollkriminalität« zu sprechen, wie das BKA es macht.<sup>58</sup> Denn die Daten der *Bundeslagebilder Menschenhandel* dokumentieren kontinuierlich eine relativ hoch einzustufende Anzeigebereitschaft von Betroffenen, die von der Kontrolldelikt-Hypothese systematisch in Abrede gestellt wird.

Daraus lässt sich schlussfolgern, dass der nach 2017 sich weiter fortsetzende Rückgang polizeilich registrierter Rotlicht-Kriminalität wohl kaum einer mangelnden Anzeigebereitschaft der Opfer zugeschrieben werden kann, sondern vielmehr als Indiz für einen überdimensionierten Kontrollansatz des Prostituiertenschutzgesetzes zu werten ist.

<sup>56</sup> Seit 2017 beziehen sich die Daten der nunmehr als »Bundeslagebild Menschenhandel und Ausbeutung« titulierte Veröffentlichung auf die Strafnormen *Menschenhandel* (§ 232 StGB), *Zwangsprostitution* (§ 232a StGB), *Ausbeutung unter Ausnutzung einer Freiheitsberaubung* (§ 233 a StGB), *Ausbeutung von Prostituierten* (§ 180 a StGB sowie *Zuhälterei* (§ 181 a StGB).

<sup>57</sup> Eine Studie, die qualitative Interviews mit 53 Opfern von Menschenhandel zur Grundlage hatte, bestätigt die hier vertretene Einschätzung: »Mehr als die Hälfte der Frauen hatte sich eigeninitiativ an die Polizei gewandt und ausgesagt bzw. sich als kooperationsbereit beschrieben. Hierbei handelte es sich um Frauen mit und ohne rechtmäßigem Aufenthalt sowie Frauen mit rechtmäßigem Aufenthaltsstatus.« Vgl. Cornelia Helfferich, Barbara Kavemann, Heike Rabe, Determinanten der Aussagebereitschaft von Opfern des Menschenhandels zum Zweck sexueller Ausbeutung, 2010, S. 240

<sup>58</sup> Bundeslagebild Menschenhandel und Ausbeutung, 2019, S. 34, <https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/Menschenhandel/menschenhandelBundeslagebild2019.html?nn=27956>

Tabelle 9: Kontakt-Initiierung zwischen Opfern von *Menschenhandel* und *sexueller Ausbeutung* und der Polizei (2005–2019)<sup>59</sup>

Jahr	Ermittlungsverfahren	Polizeiliche Maßnahmen						Anzeigen			
		GESAMT		davon: reaktiv (auf Hinweise)		davon: eigeninitiativ (anlassunab.)		von Opfern		von Dritten	
		abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
2005	317	117	37 %	k. A. <sup>60</sup>	k. A.	k. A.	k. A.	136	43 %	64	20 %
2006	353	153	43 %	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	142	40 %	58	16 %
2007	454	233	51 %	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	145	32 %	76	17 %
2008	482	184	38 %	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	207	43 %	91	19 %
2009	534	303	57 %	138	26 %	129	24 %	181	34 %	k. A.	k. A.
2010	470	268	57 %	118	25 %	150	32 %	187	40 %		
2011	482	242	50 %	136	28 %	106	22 %	207	43 %	k. A.	k. A.
		Polizeiliche Maßnahmen						Anzeigen der Opfer			
		GESAMT		davon: reaktiv		davon: eigeninitiativ		GESAMT		davon allein	davon: begleitet
2012	491	271	55 %	155	31 %	116	24 %	199	41 %	101	98
2013	425	230	54 %	144	34 %	86	20 %	177	42 %	98	79
2014	392	200	51 %	142	36 %	58	15 %	193	49 %	116	77
2015	364	204	56 %	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	160	44 %	k. A.	k. A.
2016	363	219	60 %	153	42 %	66	18 %	144	40 %	87	57
		Änderung der Verfahrens-Definition: »Sexuelle Ausbeutung«									
		= Menschenhandel (§ 232) + Zwangsprostitution (§ 232a) + Zuhälterei (§ 181 a) + Ausbeutung Prost. (§ 180a)									
2017	327	177	54 %	127	39 %	50	15 %	150	46 %	99	51
2018	356	196	55 %	135	38 %	61	17 %	160	45 %	70	90
2019	287	135	47 %	100	35 %	35	12 %	152	53 %	91	61

## Parallelen in der europäischen Entwicklung

Die hier für Deutschland aufgezeigte rückläufige Entwicklung registrierter Rotlicht-Kriminalität hat zweifellos ihre Besonderheiten, fällt aber nicht gänzlich aus dem Rahmen. Das verdeutlicht die vom Statistischen Amt der Europäischen Union (Eurostat) dokumentierte Entwicklung von Menschenhandel, insbesondere von »Menschenhandel zum Zweck sexueller Ausbeutung«.

Maßgeblich für das Verständnis von Menschenhandel ist dabei die EU-Richtlinie 2011/36/EU, die Menschenhan-

del auf unterschiedliche Ausbeutungsformen bezieht.<sup>61</sup> Sexuelle Ausbeutung ist dabei nur eine unter mehreren anderen Ausbeutungsformen. Der von Eurostat konstatierte zahlenmäßige Anstieg von »registriertem« Menschenhandel in der EU verdankt sich allerdings einer zweifelhaften Addition von »identified victims« und so genannten »presumed victims«, wobei letztere seit 2011 erstere regelmäßig übertreffen.

Während »identified victims« durch ein formelles Verfahren der nationalen Polizeibehörde (»relevant formal authority in a Member State«<sup>62</sup>) als Menschenhandels-Opfer identifiziert werden, werden »presumed victims« von anderen staatlichen Einrichtungen, aber auch von privaten NGOs und Opferschutz-Organisationen als »poten-

<sup>59</sup> vgl. Bundeskriminalamt, Bundeslagebilder Menschenhandel, 2005–2019, [https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/Statistiken/Lagebilder/Lagebilder/Menschenhandel/menschenhandel\\_node.html](https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/Statistiken/Lagebilder/Lagebilder/Menschenhandel/menschenhandel_node.html)

<sup>60</sup> k. A. = keine Angaben

<sup>61</sup> vgl. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32011L0036:DE:HTML>

<sup>62</sup> vgl. Eurostat, 2015, S. 65

Tabelle 10: Registrierter Menschenhandel in der EU-28 nach Eurostat (2008–2018)<sup>63</sup>

Jahr	Opfer von Menschenhandel				Tatverdächtige		Verurteilungen	
	insgesamt			davon: registrierte Opfer »sexueller Aus- beutung«	gesamt	davon: »sexuelle Ausbeutung«	Gesamt	davon: »sexuelle Ausbeutung«
	»registriert«	davon »identifiziert«	davon: »vermutet«					
2008	6.309	3.691	2.618	3.944	4.038	k. A.	1.534	k. A.
2009	7.795	4.198	3.597	3.374	4.158	k. A.	1.445	k. A.
2010	9.528	5.535	3.993	4.999	3.872	k. A.	1.339	k. A.
2011	9.438	4.582	4.856	5.263	1.859	k. A.	1.389	k. A.
2012	10.998	4.443	6.555	6.505	1.770	k. A.	1.096	k. A.
2013	8.034	k. A.	k. A.	10.044	k. A.	k. A.	1.524	k. A.
2014	7.812	k. A.	k. A.	9.759	k. A.	k. A.	1.605	k. A.
2015	20.532	k. A.	k. A.	9.759	k. A.	k. A.	2.927	k. A.
2016	12.514	5.985	7.699	5.938	5.925	4.801	1.771	797
2017	13.754	5.714	11.091	6.030	5.889	4.291	712	151
2018								

zielle« Opfer von Menschenhandel eingestuft.<sup>64</sup> Zusammen mit acht weiteren Ländern verzichtet Deutschland allerdings auf die Übermittlung derart vager Angaben zu

<sup>63</sup> Die hier zusammengestellten Daten stützen sich auf Veröffentlichungen der Europäischen Kommission, die mit Unterstützung von Eurostat bislang fünf europaweite statistische Working Papers zur Entwicklung des Menschenhandels in der EU veröffentlicht hat. Daten für die Jahre 2008 bis 2010 sind dokumentiert in Eurostat, Trafficking in human beings (2013); Daten für 2010 bis 2012 sind veröffentlicht in Eurostat, Trafficking in human beings – EUROSTAT – 2015 edition; Daten für 2013 und 2014 sind veröffentlicht im ersten »Report From The Commission To The European Parliament And The Council« (COM(2016) 267 final); Daten zu 2015 und 2016 sind veröffentlicht im zweiten »Report From The Commission To The European Parliament And The Council« (COM(2018) 277 final). Die jüngsten Daten zu den Jahren 2017 und 2018 sind veröffentlicht in Europäische Kommission, Data collection on trafficking in human beings in the EU (Sept. 2020). Zusätzliche Anmerkung: Die Angaben zu »identifizierten« und »vermuteten« Opfer ergeben für die Jahre 2017 und 2018 in der Summe nicht die von der EU-Kommission genannte Gesamtzahl.

<sup>64</sup> »But in some cases victims will not report to the relevant formal authority, such as in case where the victim does not report the crime to the police or does not want to cooperate with the police. The victim may be in need of assistance and support and for this reason contact victim service providers. Also in these cases, the victim could fulfil the constituent elements of the crime of trafficking in human beings and therefore be considered a victim of trafficking in human beings according to the legal definitions. In different studies this category of victims is either called »presumed« or »potential« victims of trafficking in human beings. Article 11 of the Directive 2011/36/EU introduces the »reasonable-grounds indication« for believing that the person might have been subjected to trafficking in human beings.« (Eurostat, 2015, S. 65)

Menschenhandels-Opfer und meldet an Eurostat ausschließlich polizeilich erfasste Opfer dieses Delikts.<sup>65</sup>

Wie die Gesamtzahl der Menschenhandels-Opfer basieren auch die EU-Angaben zur Zahl der Opfer »sexueller Ausbeutung« auf so genannten »presumed victims«, zu deren Anteil EU-Kommission und Eurostat jedoch keine näheren Angaben machen. Daher sind die von der EU veröffentlichten Daten grundsätzlich unter Vorbehalt zu betrachten.

Im Jahr 2012 scheint die Entwicklung von Menschenhandel zum Zwecke »sexueller Ausbeutung« in der EU ihren Zenit überschritten zu haben. Bemerkenswert ist die im Kontrast zur öffentlichen Aufmerksamkeit insgesamt geringe Zahl registrierter Menschenhandels-Opfern. Sie wird von Eurostat für 2008 mit 1,3 pro 100.000 Einwohnern und für 2018 mit 2,7 pro 100.000 Einwohnern beziffert. Bezogen auf »Menschenhandel zum Zweck sexueller Ausbeutung« sind diese Werte noch einmal zu halbieren.

<sup>65</sup> Dieser Praxis folgen aktuell Bulgarien, Spanien, Frankreich, Kroatien, Luxemburg, Ungarn, Österreich und Finnland (vgl. EU, Data Collection, 2020, S. 13). Die fragwürdige Praxis der Einbeziehung so genannter »presumed victims« erweist sich als Bezugnahme auf spezielle Praktiken einzelner Länder. Sie verzerrt freilich die Darstellung der Entwicklung von Menschenhandel in der EU. So sind alle für die Jahre 2017 und 2018 von Großbritannien gemeldeten Menschenhandels-Opfer so genannte »presumed victims«. Sie machten mit 12.123 Opfern nahezu die Hälfte (46 %) aller in diesem Zeitraum in der EU »registrierten« Menschenhandels-Opfer aus. Damit wird sich absurderweise allein durch den Brexit die EU-Kriminalitätsrate bei Menschenhandel in absehbarer Zeit nahezu halbieren.

Hinzu kommt: Die Zahl der Verurteilungen wegen Menschenhandel liegt europaweit durchweg unter 1.800 jährlich, im speziellen Falle sexueller Ausbeutung liegen sie bei etwa 800 pro Jahr. Das entspricht bezogen auf die EU-28 einem Wert von 0,15 pro 100.000 Einwohnern – ein untrügliches Indiz für seltene Kriminalität.<sup>66</sup>

In Anbetracht dieser Größenordnungen fügt sich die für Deutschland dargestellte Entwicklung der Rotlicht-Kriminalität in die europäische Entwicklung ein.

## Schlussbemerkung

Die Grundannahme des ProstSchG, wonach ein »Fehlen behördlicher Aufsichtsinstrumente« kriminelle Strukturen im Prostitutionsgewerbe begünstigt habe, bedeutet im Umkehrschluss, dass die Einführung solcher Aufsichtsinstrumente ein Aufbrechen allenthalben unterstellter krimineller Strukturen hätte befördern müssen.

Angesichts von mehr als 50.000 staatlich erfassten Sexarbeiter\*innen, angesichts der über 140.000 mittlerweile obligatorischen Beratungen<sup>67</sup>, die sie bei zuständigen Behörden absolvierten, angesichts ausgeweiteter Vor-Ort-Kontrollen und verschärfter Strafbestimmungen zu *Menschenhandel* und *sexueller Ausbeutung* wären vermehrte Fall- und Opferzahlen bei den einschlägigen Strafrechtsdelikten zu erwarten gewesen. Doch das Gegenteil ist der Fall: Nicht einmal eine teilweise Transformation des behaupteten Dunkelfelds in ein zunehmend aufgeklärtes Hellfeld ist seit Inkrafttreten des ProstSchG erfolgt, wie unsere Ausführungen belegen.

Mittlerweile wird diese Problematik auch vom BKA zur Kenntnis genommen und auf eine »abschreckende Wirkung« des Prostituiertenschutzgesetzes zurückgeführt.<sup>68</sup> Angesichts der schon seit Jahrzehnten rückläufigen Entwicklung so genannter Rotlicht-Kriminalität erscheint diese Annahme jedoch wenig überzeugend.

Auch der Verweis auf eine mit dem ProstSchG einhergehende Verlagerung von Prostitution in zunehmend »abgeschottete und anonyme Bereiche« vermag den Rückgang der Fall-, Opfer- und Tatverdächtigen-Zahlen im

Kontext von Rotlicht-Kriminalität nicht zu erklären. Denn ausweislich der Angaben der *Bundeslagebilder Menschenhandel und Ausbeutung* hatten in beiden Jahren 2018 und 2019 jeweils mehr als 70 % der polizeilich erfassten Opfer keine gültigen Prostituierten-Anmeldebescheinigungen.<sup>69</sup> Somit wird der Bereich der mit registrierter Prostitution stets einhergehenden heimlichen Prostitution im Zuge polizeilicher Ermittlungen sehr wohl erfasst, vermag also den offenkundigen Rückgang der Rotlicht-Kriminalität nicht zu erklären.

Dass hierzulande dem Phänomen menschengehandelter bzw. sexuell ausgebeuteter »Zwangsprostituiertes« selbst mit einer erheblich ausgeweiteten Kontrolle von Sexarbeit nicht beizukommen ist, wirft die Frage auf, ob man es im Falle von Menschenhandel, Zwangsprostitution und der Annahme eines erheblichen Dunkelfelds unaufgeklärter Kriminalität im Kontext von Prostitutionsmigration überhaupt mit gesellschaftlich relevanten Sachverhalten zu tun hat oder nicht vielmehr mit ideologischen Konstrukten zur Rechtfertigung repressiver Prostitutionspolitiken.<sup>70</sup> Ob derartige Konstrukte zur Aufhellung problematischer gesellschaftlicher Realitäten beitragen können, erscheint ebenso fragwürdig wie eine Prostitutions-Reglementierung nach Art des Prostituiertenschutzgesetzes, die die von ihr geweckten Erwartungen nicht erfüllt.<sup>71</sup>

<sup>69</sup> vgl. Bundeslagebild Menschenhandel und Ausbeutung 2018/2019: Von 430 polizeilich erfassten Opfern waren 2018 immerhin 311 ohne gültige Anmeldebescheinigung (2018, S. 12), während im darauffolgenden Jahr 307 von 427 erfassten Opfern keine gültige Anmeldebescheinigung vorweisen konnten (2019, S. 14).

<sup>70</sup> In dem Maße, wie eine hohe bzw. steigende Zahl von Rotlicht-Delikten als rationaler Grund für eine Verschärfung von Prostitutionspolitik entfällt, erscheinen andere handlungsleitende Motive wie etwa die moralische Ablehnung eines unliebsamen Sexualverhaltens als plausibel. So wertet Elfriede Steffan im Anschluss an Eva-Maria Eucher die verengte Wahrnehmung von Prostitution als »Problem des Menschenhandels« als »moralpolitische Auffassung«, die von einem »moralunabhängigen Gleichstellungsgedanken« zu unterscheiden sei. Vgl. Elfriede Steffan, Die Regulierung der Prostitution in Deutschland seit den 1980er Jahren: ein Schritt vor und zwei Schritte zurück?, Zeitschrift für Sexualforschung 33, 2020, S. 218

<sup>71</sup> Nicola Döring fordert zu Recht, »dass ein »Gesetz, dass nominell dem Schutz von Prostituierten dienen soll, daran gemessen werden (müsse), ob es anhand vorliegender Theorien und Befunde diesen Zielen tatsächlich gerecht werden kann bzw. gerecht wird.« Vgl. Nicola Döring, Das neue Prostituiertenschutzgesetz: Wie ist es aus fachlichen Perspektiven zu beurteilen? Eine Einführung, Zeitschrift für Sexualforschung 31, 2018, S. 44

<sup>66</sup> «In order to contextualize the conviction rates for human trafficking, rates for other crimes may be considered. In Europe, there are more convictions for rare crimes such as kidnapping in Denmark (3 per 100,000 people), homicide in Finland (4 per 100,000 people) or robbery in Norway (5.8 per 100,000 people) than for human trafficking.» Zit. nach: United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), Human Trafficking, A crime that shames us all: Trafficking in Persons; Analysis on Europe, Wien 2009, S. 8

<sup>67</sup> Ohne das Jahr 2020. Siehe FN 15.

<sup>68</sup> vgl. BKA, 2019, S. 9