Bundesministerium
für Bildung, Familie, Senioren,
Frauen und Jugend

(Gesetzliche) Maßnahmen-vorschläge der unabhängigen Expertenkommission zur Verbesserung des Schutzes von Prostituierten

www.bmbfsfj.bund.de

Inhalt

Kapitel 1: Einführung 10

1.1 Grundlage und Arbeitsauftrag der Kommission 11

1.1.1 Grundlage 11
1.1.2 Arbeitsauftrag 11

1.2 Zusammensetzung und Arbeitsweise der Kommission 13

1.2.1 Zusammensetzung der Kommission 13
1.2.2 Arbeitsweise 14

1.3 Zur Genese der Maßnahmenvorschläge sowie zu Inhalt und Grenzen dieses Berichts 16

Kapitel 2: Maßnahmenvorschläge 18

Abschnitt 1: Anmeldeverfahren nach dem ProstSchG 19

2.1.1 Abbau von Hürden und niedrigschwelligere Gestaltung des Anmeldeverfahrens 21
Maßnahmenvorschlag 1: Organisatorische Umgestaltung und im Ergebnis Verschlankung und Vereinfachung des Anmeldeverfahrens 21
Maßnahmenvorschlag 2: Bundesweite Gebührenfreiheit des Anmeldeverfahrens für Prostituierte 26
Maßnahmenvorschlag 3: Deutliche Steigerung des Schutzes der von Prostituierten im Anmeldeverfahren erhobenen Daten 27
Maßnahmenvorschlag 4: Schaffung einer verpflichtenden Regelung zur Hinzuziehung von Sprachmittler*innen im Rahmen der Beratungen 30
Maßnahmenvorschlag 5: Schaffung einer (klarstellenden) rechtlichen Regelung, die die Möglichkeit zur aktiven Abmeldung von der Prostitution festschreibt 31
Maßnahmenvorschlag 6: Abschaffung der Pflicht zur Angabe von Ländern und Kommunen, in denen die Prostitutionstätigkeit geplant ist, und zugehöriger Regelungen 33
Maßnahmenvorschlag 7: Abschaffung des Ländervorbehalts zur Einschränkung des räumlichen Geltungsbereichs der Anmeldebescheinigung 34

2.1.2 Fokussierung auf Schutz der Gesundheit und der sexuellen Selbstbestimmung 35
Maßnahmenvorschlag 8: Klare Ausrichtung des Anmeldeverfahrens an den beiden zentralen Schutzaufträgen: Schutz der sexuellen Selbstbestimmung und Schutz der Gesundheit 35
Maßnahmenvorschlag 9: Hochsetzung der Mindestaltersgrenze zur Anmeldung für die Prostitution auf 21 Jahre 41
Maßnahmenvorschlag 10: Breite Vernetzung der Anmeldestellen mit anderen Akteur*innen des Hilfesystems durch verpflichtende Einrichtung Runder Tische 45
Maßnahmenvorschlag 11: Schaffung eines Anerkennungsverfahrens für Fachberatungsstellen für Prostituierte, Fachberatungsstellen für Opfer von Menschenhandel und Ausbeutung und für Stellen, die Aus- bzw. Umstieg von Prostituierten begleiten 47
Maßnahmenvorschlag 12: Verbesserung des Schutzes von Minderjährigen 49
2.1.3 Qualität der Beratung weiter steigern 51
Maßnahmenvorschlag 13: Verpflichtende Schulungen sowie Fort- und Weiterbildungen für Berater*innen in den Behörden 51
Maßnahmenvorschlag 14: Vermehrte Zentralisierung der Anmeldung 53
Maßnahmenvorschlag 15: Entwicklung eines Instruments zur zuverlässigeren Erkennung der von prostitutionsspezifischer Kriminalität Betroffenen 55
2.1.4 Schutz von schwangeren Personen verbessern 56
Maßnahmenvorschlag 16: Verbesserung des Schutzes von schwangeren Personen in der Prostitution 56
2.1.5 Flächendeckende, dauerhafte und auskömmliche Finanzierung nichtstaatlicher Unterstützungsangebote 60
Maßnahmenvorschlag 17: Flächendeckende, dauerhafte und auskömmliche Finanzierung von anerkannten Fachberatungsstellen, insbesondere auch Förderung von Aus- bzw. Umstiegsprojekten, von digitaler sozialer Arbeit sowie von Peerprojekten 60
2.1.6 Bekämpfung von Diskriminierung 63
Maßnahmenvorschlag 18: Schaffung einer zuständigen Stelle auf Bundesebene, die für Antidiskriminierung und -stigmatisierung im Feld der Prostitution zuständig ist 63

Abschnitt 2: Erlaubnisverfahren nach dem ProstSchG 65

2.2.1 Rechtliche Regulierung des digitalen Bereichs der Prostitution 66
Maßnahmenvorschlag 19: Einführung der neuen Prostitutionsgewerbeform „Anbahnungsplattform“ und Begründung von Pflichten für Plattformbetreibende mit den Spezifika des digitalen Bereichs im ProstSchG 66
Maßnahmenvorschlag 20: Einbeziehung von Plattformen mit Sitz im Ausland in das deutsche Erlaubnisverfahren 72
Maßnahmenvorschlag 21: Einführung des digitalen Anmeldenachweises (EUDI-Wallet) zur Erfüllung der Prüfpflichten vonse
iten der Plattformbetreibenden und der Kund*innen 75
Maßnahmenvorschlag 22: Zentrale Aufsicht über Anbahnungsplattformen und öffentliches Register, das über erlaubte Prostitutionsgewerbe informiert 79
Maßnahmenvorschlag 23: Schaffung eines medienneutralen Werbeverbots und Regelung der Individualwerbung außerhalb von Plattformen 80

2.2.2 Transparentere Gestaltung des Prostitutionsmarktes 82
Maßnahmenvorschlag 24: Schaffung von Möglichkeiten zur einfachen Unterscheidung zwischen erlaubten und nicht erlaubten Prostitutionsgewerben 82
2.2.3 Beseitigung weiterer Schwächen in den Regelungen über das Erlaubnisverfahren und in den Regelungen über die Pflichten von Prostitutionsgewerbetreibenden 84
Maßnahmenvorschlag 25: Verbesserung des Schutzes von Prostituierten, die über Prostitutionsvermittlungen tätig werden 84
Maßnahmenvorschlag 26: Verbesserung der Kontrollmöglichkeiten hinsichtlich der Zuverlässigkeit von in Prostitutionsgewerben tätigen Personen 86
Maßnahmenvorschlag 27: Bereitstellung von Kondomen an dafür geeigneten Orten in Prostitutionsgewerben 88
Maßnahmenvorschlag 28: Ermöglichung der Festlegung von Mindestpreisen durch Prostitutionsgewerbetreibende zum Schutz vor Unterbietungswettbewerben 90
Maßnahmenvorschlag 29: Transparente Darstellung der in Prostitutionsgewerbebetrieben für Prostituierte anfallenden Kosten 92
Maßnahmenvorschlag 30: Neufassung der Norm über das Verbot der Übernachtung in Räumen, die für sexuelle Dienstleistungen genutzt werden 93
Maßnahmenvorschlag 31: Heraufsetzung des Mindestalters für den Betrieb eines Prostitutionsgewerbes auf 21 Jahre 95

Abschnitt 3: Überwachungsverfahren nach dem ProstSchG 96

2.3.1 Verbesserung der polizeilichen Kontrollbefugnisse 97
Maßnahmenvorschlag 32: Schaffung besserer polizeilicher Möglichkeiten zur Überwachung des Prostitutionsgeschehens in Deutschland 97
2.3.2 Verbesserung des Überwachungsverfahrens und Schaffung klarer Rechtsgrundlagen 100
Maßnahmenvorschlag 33: Aufnahme einer eigenständigen Untersagungsbefugnis in das ProstSchG 100
Maßnahmenvorschlag 34: Beschränkung des Einsatzes von sog. Scheinfreiern auf den Schutz vor prostitutionsspezifischer Kriminalität, Schaffung einer einschlägigen Rechtsgrundlage 101
Maßnahmenvorschlag 35: Klare Regelung der Kontrollgegenstände im Rahmen der Überwachungstätigkeit 103
2.3.3 Stärkung der Ressourcen zur Überwachung des Prostitutionsmarktes und zur Strafverfolgung im Bereich prostitutionsspezifischer Kriminalität 105
Maßnahmenvorschlag 36: Deutliche Erhöhung der Ressourcen der Kontrollbehörden, Polizei und Staatsanwaltschaften im maßgeblichen Bereich; Verbesserung der Kontrolle von Prostitutionsstätten in Wohnungen 105

Abschnitt 4: Neugestaltung der Sanktionsordnung im ProstSchG 107

2.4.1 Ausgangslage 108
2.4.2 Einführung strafrechtlicher Normen 109
Maßnahmenvorschlag 37: Keine Sanktionierung von Prostituierten wegen Verstößen gegen die Anmeldepflicht sowie wegen der Tätigkeit in einem nicht erlaubten Prostitutionsgewerbe oder Registrierung auf einer nicht erlaubten Anbahnungsplattform 112
Maßnahmenvorschlag 38: Einführung einer Strafbarkeit von Prostitutionsgewerbetreibenden für den nicht erlaubten Betrieb eines solchen Gewerbes und das Tätigwerdenlassen von nicht angemeldeten Prostituierten 114
Maßnahmenvorschlag 39: Einführung einer Strafbarkeit von Prostitutionsplattformbetreibenden für den nicht erlaubten Betrieb einer Prostitutionsplattform und die Freischaltung von Profilen nicht angemeldeter Prostituierter 117
Maßnahmenvorschlag 40: Einführung einer Strafbarkeit von Kund*innen hinsichtlich der Inanspruchnahme von sexuellen Dienstleistungen von nicht angemeldeten Prostituierten 121
2.4.3 Neuordnung der Ordnungswidrigkeitstatbestände 125
Maßnahmenvorschlag 41: Streichung der Möglichkeit zur ordnungswidrigkeitenrechtlichen Sanktionierung von Prostituierten bei fehlender Anmeldung 125
Maßnahmenvorschlag 42: Einführung einer Ordnungswidrigkeit bei Nachfrage von Kund*innen nach sexueller Dienstleistung ohne Kondom 126
2.4.4 Neue Grundsatzvorschrift im ProstSchG 128
Maßnahmenvorschlag 43: Einfügung einer (klarstellenden) Grundsatzvorschrift in das ProstSchG 128

Abschnitt 5: Änderungen in weiteren Rechtsbereichen, konkret im Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch (EGStGB), im Kernstraf- und Strafprozessrecht, im Aufenthaltsgesetz (AufenthG) und Infektionsschutzgesetz (IfSG) 129

2.5.1 Änderungen im EGStGB 131
Maßnahmenvorschlag 44: Übernahme des Art. 297 EGStGB in das ProstSchG und Neufassung insbesondere zur Verbesserung des Schutzes von Prostituierten, die im öffentlichen Raum tätig sind; Übernahme des § 120 des Ordnungswidrigkeitengesetzes (OWiG) in das ProstSchG und Umstellung der Sanktionsandrohung auf Kund*innen; Streichung des § 184f StGB 131
2.5.2 Änderungen im Kernstrafrecht 136
Maßnahmenvorschlag 45: Übernahme des § 184g StGB in das ProstSchG und „Umstellung“ der Sanktionsandrohung auf Kund*innen 136
Maßnahmenvorschlag 46: Einführung einer Nachfragestrafbarkeit auch für Fälle der Ausbeutung von Prostituierten (§ 180 StGB-E) 138

2.5.3 Änderungen im Strafprozessrecht 139
Maßnahmenvorschlag 47: Begründung eines Zeugnisverweigerungsrechts für Mitglieder oder Beauftragte anerkannter Fachberatungsstellen 139
Maßnahmenvorschlag 48: Änderung der Regelung über das Non-Punishment-Prinzip in der Strafprozessordnung (StPO) 142
2.5.4 Änderungen im Aufenthaltsrecht 144
Maßnahmenvorschlag 49: Schaffung eines Aufenthaltsrechts auch für Opfer von Ausbeutung bei der Prostitution 144
2.5.5 Änderung des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) 146
Maßnahmenvorschlag 50: Verstärkte Ausrichtung der Beratung nach § 19 IfSG auf die Bedarfe von Prostituierten 146

Abschnitt 6: Evaluation 149

Maßnahmenvorschlag 51: Evaluation der neu eingeführten bzw. reformierten Maßnahmen zum Schutz von Prostituierten und Durchführung einer Studie zu möglichen physischen und psychischen Folgen der Prostitutionstätigkeit 150

Abkürzungsverzeichnis 152

Literaturverzeichnis 156

Kapitel 1: Einführung

1.1 Grundlage und Arbeitsauftrag der Kommission

1.1.1 Grundlage

Die Grundlage der Kommissionsarbeit bildet der von CDU, CSU und SPD für die 21. Legislaturperiode geschlossene Koalitionsvertrag „Verantwortung für Deutschland“. Er enthält einen Abschnitt zum Gesetz zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen (Prostituiertenschutzgesetz – ProstSchG) vom 21.10.2026. Darin heißt es:

„Deutschland ist zu einer Drehscheibe beim Menschenhandel geworden. Die Opfer sind fast ausnahmslos Frauen. Im Licht der Evaluationsergebnisse zum Prostituiertenschutzgesetz werden wir mit Unterstützung einer unabhängigen Experten-Kommission nachbessern.“[1]

1.1.2 Arbeitsauftrag

Die koalitionsvertraglich vereinbarte Einsetzung der „Unabhängigen Expertenkommission zur Verbesserung des Schutzes von Prostituierten (Prostituiertenschutzkommission)“ erfolgte am 24.11.2025 durch die Bundesministerin für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Karin Prien. Die Kommission erhielt einen Arbeitsauftrag und verabschiedete in der Auftaktsitzung am 24.11.2025 eine Geschäftsordnung.

Inhaltliche Vorgaben
Die zentralen Passagen des Arbeitsauftrags lauten wie folgt:

„Die Kommission soll im Lichte der Evaluationsergebnisse sowie von weiteren Untersuchungen und Diskussionen zum Prostituiertenschutzgesetz (ProstSchG) einen etwaigen gesetzlichen Änderungs- und Umsetzungsbedarf in Bezug auf die Regulierung der Prostitution in Deutschland feststellen und darüber hinaus – soweit erforderlich – konkrete, umsetzbare, auch nicht gesetzgeberische, Verbesserungsvorschläge vorlegen. Dabei soll sie auch Fragestellungen über die Evaluation des ProstSchG im engeren Sinne hinaus bearbeiten, um den größtmöglichen Schutz im Bereich der Prostitution zu erreichen. Dabei werden unter ‚Schutz‘ alle Maßnahmen verstanden, die darauf abzielen, die Grundrechte der betroffenen Personen sowie die staatlichen Schutzpflichten zu gewährleisten.“[2]

„Die Ergebnisse der Kommission sollen sowohl zu einem besseren Schutz der in der Prostitution tätigen Menschen als auch zu einem besseren Schutz vor Zwangsprostitution und Menschenhandel beitragen. Dafür soll die Kommission konkret herausarbeiten, welche Handlungsoptionen Bund, Länder und Kommunen haben. Als besonders relevant werden dabei die Bereiche Strafverfolgung/Menschenhandel, Gewerberecht, Gesundheit, Plattformregulierung und

1 CDU/CSU/SPD 2025, Rn. 3276–3279.

2 Arbeitsauftrag der Kommission 2025, 1.

Arbeit mit Prostituierten und Betroffenen von Menschenhandel und Ausbeutung identifiziert. Wie bereits […] aufgeführt, umfasst der Schutz der Prostituierten alle rechtlichen, sozialen und gesundheitlichen Maßnahmen, die darauf abzielen, die körperliche Unversehrtheit, Selbstbestimmung, Menschenwürde und Arbeitsrechte von Prostituierten zu gewährleisten. Es soll eine Gesamtbewertung aller Risiken vorgenommen und die Umsetzung der verschiedenen Schutzziele unter Berücksichtigung des diversen Spektrums der Betroffenen in Ausgleich gebracht werden."[3]

„Das Hauptaugenmerk soll auf der Verbesserung der Gesetzgebung zum Prostituiertenschutz (vor allem des ProstSchG) und dessen wirksamerer Umsetzung liegen. Insbesondere soll die bisher unzureichend berücksichtigte digitale Dimension von Prostitution sowie ihre effektive Regulierung einen Schwerpunkt des Arbeitsauftrages darstellen. Dabei soll es auch um die Regulierungsmöglichkeiten von digitalen Vermittlungsangeboten gehen. Die Vorschläge sollen eine effektive Kontrolle der Anbieter und die wirksame und ressourcenschonende Durchsetzung der Regelungen einschließen. Zweck und Ziel aller Überlegungen sollen der bessere Schutz der Prostituierten sein, vor allem vulnerabler Gruppen innerhalb der Prostitution. Hierzu zählen Heranwachsende und Schwangere. Klarstellend wird zudem darauf hingewiesen, dass auch Prostitution im Bereich des queeren Lebens einbezogen werden soll."[4]

Darüber hinaus wurde der Kommission aufgegeben, einen Blick über die Grenzen zu werfen und „die Erfahrungen aus anderen Modellen der Prostitutionsregulierung, bspw. im europäischen Ausland", in ihre Betrachtungen einfließen zu lassen.[5]

Der Arbeitsauftrag ließ der Kommission insoweit einen Spielraum bei der Themensetzung, als ihr eine „weitergehende Konkretisierung des Prüfauftrags" gestattet war, sofern eine Mehrheit der Kommission dies für notwendig erachtete.[6] In ihrer zweiten Sitzung verständigte sich die Kommission darauf, neben Schwangeren und Heranwachsenden auch weitere Personengruppen als vulnerable Gruppen einzuordnen sowie die gesellschaftliche Diskriminierung und Stigmatisierung von Prostituierten als besonders wichtigen Themenbereich herauszustellen.

Zeitliche Vorgaben

Die Kommission hat innerhalb von 18 Monaten nach der Konstituierung – mithin zum 24.05.2027 – einen umfassenden Abschlussbericht abzugeben. Um ausreichend Zeit für eine etwaige Anschlussgesetzgebung zu gewährleisten, wurde für die Vorlage der von der Kommission für notwendig gehaltenen Maßnahmenvorschläge ein gestaffeltes Verfahren vorgesehen: Innerhalb von zwölf Monaten nach der Konstituierung – mithin zum 24.11.2026 – sind Vorschläge für gesetzgeberische Maßnahmen zur Verbesserung des Schutzes von Prostituierten vorzulegen, innerhalb weiterer sechs Monate – also mit dem Abschlussbericht – Vorschläge für nicht gesetzgeberische Maßnahmen.[7]

3 Arbeitsauftrag der Kommission 2025, 2.
4 Arbeitsauftrag der Kommission 2025, 2.
5 Arbeitsauftrag der Kommission 2025, 2.
6 Arbeitsauftrag der Kommission 2025, 3.
7 Arbeitsauftrag der Kommission 2025, 4 f.

1.2 Zusammensetzung und Arbeitsweise der Kommission

1.2.1 Zusammensetzung der Kommission

Die Prostituiertenschutzkommission besteht aus insgesamt zwölf Mitgliedern, inklusive des Vorsitzenden Prof. Dr. Tillmann Bartsch und der stellvertretenden Vorsitzenden Helga Gayer. Die Kommission ist mit Mitgliedern aus unterschiedlichen Fach- und Arbeitsbereichen interdisziplinär besetzt, darunter: soziale Arbeit (Beratung von Prostituierten und von Betroffenen des Menschenhandels oder der Ausbeutung), Strafverfolgungspraxis sowie Straf- und Verwaltungsjustizpraxis, öffentlicher Gesundheitsdienst/Medizin und Wissenschaft (siehe dazu auch Tabelle 1). Die Mitglieder der Kommission sind ehrenamtlich und frei von Weisungen tätig.

Tabelle 1: Kommissionsmitglieder inklusive Tätigkeitsbereich

Maike van Ackern	Diplom-Sozialarbeiterin/Diplom-Sozialpädagogin, Abteilungsleitung des Bereichs Mädchen und Frauen in besonderen Lebenslagen, Caritas-SkF-Essen und Vorständin des bufaS e. V. (Bündnis der Fachberatungsstellen für Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter)
Dr. Angelika Allgayer	Juristin, Richterin am Bundesgerichtshof
Prof. Dr. Tillmann Bartsch	Jurist, Professur für Empirische Kriminologie und Strafrecht, Georg-August-Universität Göttingen; stellvertretender Direktor des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen e. V.
Dr. Elke Bartels	Juristin, ehem. Polizeipräsidentin am Polizeipräsidium Duisburg
Dr. Katrin Baumhauer	Fachärztin für Gynäkologie und Geburtshilfe, Abteilungsleitung Gesundheitshilfen, Fachdienst STI und sexuelle Gesundheit, Gesundheitsamt Köln
Helga Gayer	Juristin, ehem. Leiterin des Referats Menschenhandel im Bundeskriminalamt und ehem. Präsidentin der Expertengruppe zur Bekämpfung des Menschenhandels GRETA des Europarats
Prof. Dr. Matthias C. Kettemann	Jurist, Professor für Innovation, Theorie und Philosophie des Rechts, Leopold-Franzens-Universität Innsbruck; Leiter eines Forschungsprogramms am Leibniz-Institut für Medienforschung/ Hans-Bredow-Institut (HBI)
Dr. Stefanie Killinger	Juristin, Präsidentin des Verwaltungsgerichts Göttingen und Richterin am Niedersächsischen Staatsgerichtshof
Jörg Makel	Kommunalpolitiker, Bürgermeister a. D., Vorstandsvorsitzender Trägerverein Fachberatungsstelle (FBS) Kobra e. V.
Mark Mrusek	Polizeihauptkommissar bei der Polizeidirektion Hannover, Fachkommissariat Milieukriminalität
Prof. Dr. Gregor Thüsing	Jurist, Inhaber des Lehrstuhls für Arbeitsrecht und Recht der sozialen Sicherheit an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn
Stefan Willkomm	Jurist, Oberstaatsanwalt bei der Staatsanwaltschaft Düsseldorf, Zentral- und Ansprechstelle für die Verfolgung Organisierter Straftaten NRW

Die Arbeit der Kommission wurde durch eine an der Georg-August-Universität Göttingen eingerichtete Geschäftsstelle mit den wissenschaftlichen Mitarbeitenden Anna-Julia Fejér und Robert Küster sowie Bárbara Alberdi Müller begleitet und durch die studentischen Hilfskräfte Emilia Diekmann, Rike Hulsman, Elisabeth Junge und Raphael Voigt unterstützt.

Ihrer hoch engagierten Arbeit gilt der große Dank der gesamten Kommission; ohne ihren weit überobligatorischen Einsatz wäre die Kommissionsarbeit nicht möglich gewesen.

1.2.2 Arbeitsweise

Die Kommission tagte bis November 2026 in 15 Plenumssitzungen, die teils in Präsenz in Berlin, Bonn sowie Hannover und teils digital stattfanden. Darüber hinaus bildete die Kommission drei Unterarbeitsgruppen, die die Arbeit des Plenums in insgesamt 19 Sitzungen im jeweiligen Themenbereich vorbereiteten. Außerdem wurde eine Arbeitsgruppe gebildet, die die besondere Beteiligung relevanter Gruppen in vier Sitzungen plante, begleitete und sicherstellte.

Tabelle 2: Unterarbeitsgruppen

UAG 1	**ProstSchG und Bezugsregelungen, Gesundheit (auch neben dem ProstSchG), Soziales (auch Aus- und Umstieg), Stigmatisierungsbekämpfung und Prostitutionstätigkeit im nicht gewerblichen Bereich**
UAG 2	**Strafverfolgung und strafverfahrensbezogener Opferschutz**
UAG 3	**Verfassungs- und internationalrechtliche Fragen der Prostitution sowie Digitalisierung (Plattformregulierung)**

Zur Entscheidungsfindung beschäftigte sich die Kommission auf Basis einer weit gefassten Auswertung nationaler und internationaler Studien mit der Prostitutionsregulierung in anderen Ländern. Zudem führte die Kommission nach Maßgabe des Arbeitsauftrags und der Geschäftsordnung folgende Konsultationen, Anhörungen und Beteiligungen durch:

Beteiligung der Ministerien
Vertreter*innen der Bundesministerien und des Bundeskanzleramts konnten an Kommissionssitzungen und Sitzungen der Unterarbeitsgruppen in Beisitzerfunktion ohne Stimmrecht teilnehmen. Von dieser Möglichkeit wurde vielfach Gebrauch gemacht.

Des Weiteren wurden die Ministerien auch auf andere Weise beteiligt. Zu Beginn der Kommissionsarbeit wurden die beteiligten Ministerien darum gebeten, eine Stellungnahme hinsichtlich ihrer Erwartungen bei der Kommission einzureichen. Im Zuge von Expert*innenanhörungen im Juni 2026 konnten die Ministerien einzuladende Expert*innen benennen, Stellungnahmen zu den von der Kommission gestellten Fragen einbringen und Fragen für bereits geladene Expert*innengruppen formulieren; hiervon machten zwei Ministerien Gebrauch. Diese Formen der Beteiligung wurden mit den Ministerien am 08.01.2026 vereinbart.

Konsultationen
Die Kommission war gehalten, Vertreter*innen der Länder, Kommunen, Gewerbetreibenden und relevanter zivilgesellschaftlicher Organisationen zu konsultieren.[8] Die Konsultation der Länder erfolgte in einem schriftlichen Verfahren. Die Länder wurden um ihre Einschätzung zu den Empfehlungen der Evaluation des ProstSchG gebeten und hatten zudem die Möglichkeit, weitere Empfehlungen abzugeben. Die Stellungnahmen der Länder wurden über den Bund-Länder-Ausschuss ProstSchG gebündelt eingeholt. Der Ausschuss bildete eine Arbeitsgruppe unter der Federführung Hamburgs und Thüringens und übersandte der Kommission eine „Länderdokumentation zu den 64 Prüf- und Handlungsempfehlungen der Ergebnisse der Evaluation des ProstSchG", die in einer gemeinsamen Sitzung von zwölf Ländern[9] am 04. und 05.03.2026 erarbeitet worden war; soweit in den nachfolgenden Maßnahmenvorschlägen der Kommission von Ergebnissen der Befragung der Länder gesprochen wird, ist diese Länderdokumentation gemeint. Von der Möglichkeit, separate oder ergänzende Stellungnahmen einzureichen, machten einzelne Bundesländer Gebrauch.

Auch zehn Kommunen wurden um ihre Einschätzungen bezüglich der Empfehlungen der Evaluation des ProstSchG und zur Nennung weiterer Verbesserungsmöglichkeiten im Bereich der Prostitutionsregulierung gebeten, namentlich Amberg, Brandenburg an der

8 § 8 Geschäftsordnung der Kommission.

9 Berlin, Baden-Württemberg, Bayern, Hansestadt Bremen, Hansestadt Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen.

Havel, Dortmund, Dresden, Düsseldorf, Frankfurt am Main, Hamburg, Saarbrücken, Stuttgart und München; neun Kommunen machten von der Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme Gebrauch. Zudem wurden das Landesamt für Gesundheit und Soziales in Rostock und die Stadt Neumünster hinsichtlich ihrer Erfahrungen mit einer zentralen Organisation des Anmeldeverfahrens konsultiert. Schließlich gaben weitere Kommunen und Zusammenschlüsse unaufgefordert Stellungnahmen gegenüber der Kommission ab.

Die Fraktionen des Deutschen Bundestages wurden ebenfalls von der Kommission konsultiert. Der Einladung der Kommission folgten die Fraktionen von CDU und CSU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke. Die Konsultation fand am 20.05.2026 in den Räumen des Bundesministeriums für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMBFSFJ) statt. Von den teilnehmenden Fraktionen wurden vorab teils auch schriftliche Stellungnahmen eingereicht.

Konsultiert wurden schließlich Vertreter*innen von Verbänden für Prostitutionsgewerbetreibende und zivilgesellschaftlichen Organisationen. Dies geschah in einem schriftlichen Verfahren, aus dem 18 schriftliche Stellungnahmen hervorgingen.

Expert*innenanhörung
Im Juni 2026 wurden in insgesamt zwölf Gruppen schriftliche und mündliche Anhörungen von Expert*innen, die weit überwiegend die Kommission ausgewählt hatte, durchgeführt. Insgesamt wurden von Angehörten 49 schriftliche Stellungnahmen übersandt, 40 Personen nahmen auch an der nachfolgenden mündlichen Anhörung teil. Weitere elf Personen brachten ihre Sichtweise ohne eigene schriftliche Stellungnahme in die Anhörungen ein. Unter den Angehörten befanden sich auch zahlreiche Personen, die aktuell der Prostitution nachgehen oder früher nachgegangen sind, und Personen, die von Menschenhandel oder Ausbeutung betroffen waren.

In den Anhörungen wurden diese Themen behandelt:

- Verbesserung des Schutzes vor prostitutionsspezifischer Kriminalität
- Bekämpfung des Menschenhandels aus internationaler Perspektive
- Loverboyphänomen
- Erfahrungen mit der Prostitution unter dem nordischen Modell
- Individuelle Erfahrungen in der Prostitution in der Rückschau
- Prostitution und Diskriminierung
- Schutz von Minderjährigen vor der Prostitution
- Prostitution und Schwangerschaft
- Prostitution und Freiwilligkeit
- Prostitution und psychische Gesundheit
- Plattformregulierung – digitale soziale Arbeit und Digital Wallets
- Plattformregulierung – Beitrag von Plattformen zum Schutz von Prostituierten

Besondere Beteiligung
Die Kommission hatte den Auftrag „Prostituierte, Personen, die aus der Prostitution ausgestiegen sind, sowie Betroffene von Menschenhandel und sexueller Ausbeutung sowie deren Selbstvertretungsorganisationen in besonderer Art und Weise [zu beteiligen]“.[10]

Diesem Auftrag kam die Kommission nach, indem diesen Personengruppen – neben der im Juni 2026 durchgeführten Anhörung von Expert*innen (siehe zuvor) – zwei weitere Male in die Kommissionsarbeit einbezogen wurden. In einer ersten Phase fanden vier mündliche Anhörungen statt, an denen insgesamt 22 Personen teilnahmen. Hierzu wurden vorab 20 schriftliche Stellungnahmen in Vorbereitung auf die mündliche Anhörung eingereicht. Zudem wurden in einer zweiten Phase weitere neun schriftliche Stellungnahmen eingeholt. Die Anhörungen beschäftigten sich mit den Themen Menschenhandel und prostitutionsspezifische Kriminalität, Umstieg und Ausstieg aus der Prostitution sowie Prostitution in verschiedenen Settings.

Die Kommission dankt allen angehörten und konsultierten Personen sowie Institutionen herzlich für die wertvolle Unterstützung der Kommissionsarbeit. Eine ausführliche Danksagung folgt mit dem Abschlussbericht.

Auseinandersetzung mit anderen Modellen der Prostitutionsregulierung
Zur Prostitutionsregulierung jenseits der deutschen Grenzen wurde eine umfangreiche Analyse der recht-

10 § 7a Geschäftsordnung der Kommission.

lichen Regelungen zur Prostitution in ausgewählten europäischen Ländern und zu den empirischen Erkenntnissen über die Auswirkungen der jeweiligen Regulierung erarbeitet. Zudem wurden im Rahmen der Anhörung im Juni 2026 Expert*innen zur Prostitutionsregulierung in anderen europäischen Ländern gehört.

1.3 Zur Genese der Maßnahmenvorschläge sowie zu Inhalt und Grenzen dieses Berichts

Dieser Bericht enthält die zum 24.11.2026 vorzulegenden gesetzlichen Maßnahmenvorschläge der Kommission samt Begründungen; darüber hinaus finden sich auch bereits einige nicht gesetzliche Maßnahmenvorschläge, die der Kommission in diesem Kontext besonders wichtig erscheinen. In die Maßnahmenvorschläge sind die Erkenntnisse eingeflossen, die die Kommission in Auseinandersetzung mit den Anhörungsergebnissen, Konsultationen, Beteiligungen und der wissenschaftsbasierten Länderanalyse gewonnen hat.

Ihren Abschlussbericht wird die Kommission zum 24.05.2027 vorlegen. In ihm werden auch die von der Kommission geführten Diskussionen samt Anhörungsergebnissen nachgezeichnet. Manche Fragen müssen daher hier noch offenbleiben; auch die Zahl der Nachweise ist noch beschränkt. Die Trennung von Vorlage gesetzlicher Maßnahmenvorschläge und Abschlussbericht resultiert aus den Vorgaben des Arbeitsauftrags und dem begrenzten Zeitrahmen.

Wer sich eingehender mit dem Thema Prostitution beschäftigt, kann erahnen, dass es aufgrund der in der Kommission teils fundamental unterschiedlichen Auffassungen über das Kommissionsthema sowie divergierender Zugänge und fachlicher Hintergründe eine Herausforderung darstellte, zu einem gemeinsamen Ergebnis zu kommen. Gleichzeitig lag gerade in dieser interdisziplinären Zusammensetzung und Perspektivenvielfalt eine Chance, die die Kommission genutzt hat: In konsequenter Verfolgung des von allen Mitgliedern geteilten Ziels – Verbesserung des Schutzes von Prostituierten – und nach Durchführung zahlreicher Anhörungen, Lektüre einer Vielzahl von Studien sowie intensiven, aber stets von wechselseitigem Respekt getragenen Diskussionen hat sie ihre unterschiedlichen Perspektiven in einem von allen Kommissionsmitgliedern getragenen Gesamtkonzept, das naturgemäß Kompromissbereitschaft verlangte, zusammengefügt. Dabei sind sowohl das Gesamtkonzept als auch die einzelnen Maßnahmenvorschläge ohne Gegenstimme verabschiedet worden; Enthaltungen gab es bei wenigen Maßnahmenvorschlägen. Für wenige Mitglieder ging es bei diesem Kompromiss um die Hoffnung, den Schutz von Prostituierten zumindest ein Stück weit zu verbessern.

Konkret ist sich die Kommission darüber einig geworden, den Vorschlag zu einem klar gefassten Rechtsrahmen zu unterbreiten, der Prostitution ermöglicht und zugleich die damit verbundenen Risiken für die sexuelle Selbstbestimmung und die Gesundheit begrenzt. Die hieraus resultierenden Empfehlungen der Kommission enthalten daher Vorschläge zu teils sehr grundlegenden Änderungen in den Regelungen des ProstSchG (Kapitel 2, Abschnitte 1 bis 4); soweit diesbezüglich Änderungen von Verwaltungsvorgängen bzw. -strukturen vorgeschlagen werden, sollen diese sich an bestehende Gesetze bzw. deren Modernisierung (Abbau unnötiger Bürokratie) anpassen, sofern und soweit der Schutzgedanke und die Intention der Maßnahmenvorschläge erhalten bleiben. Darüber hinaus erscheinen der Kommission zahlreiche weitere Änderungen in anderen Rechtsbereichen erforderlich (Kapitel 2, Abschnitt 5), um den Schutz von Prostituierten zu verbessern.

Zur Bezeichnung der Akteur*innen, die im Feld der Prostitution tätig sind, verwendet dieser Bericht die Begrifflichkeiten des ProstSchG, das von Prostituierten (§ 2 Abs. 2 ProstSchG), Prostitutionsgewerbetreibenden (§ 2 Abs. 3 ProstSchG) sowie Kundinnen und Kunden (§ 32 Abs. 1 ProstSchG; nachfolgend: Kund*innen) spricht. Im Rahmen einer Kommissionstätigkeit, die ihr „Hauptaugenmerk auf die Verbesserung der Gesetzgebung zum Prostituiertenschutz (vor allem des ProstSchG) legen“ soll (siehe oben), dürfte dies eine nachvollziehbare Begriffswahl sein. Die Feststellung, dass alle Mitglieder der Kommission diese Begriffe gutheißen, ist damit nicht verbunden. An verschiedenen Stellen wird in den nachfolgenden Maßnahmenvor-

schlägen überdies von prostitutionsspezifischer Kriminalität gesprochen; hiermit sind grundsätzlich die §§ 232 (sexuelle Ausbeutung), 232a, 180a und 181a StGB gemeint.

Die insgesamt 51 Maßnahmenvorschläge der Kommission werden im folgenden Kapitel 2 – jeweils nach einer Einleitung, die die wesentlichen Empfehlungen in einem Abschnitt knapp zusammenfasst – erläutert. Begonnen wird mit den Maßnahmenvorschlägen zur Reform des Anmeldeverfahrens nach dem ProstSchG (Abschnitt 1), es folgen die Vorschläge zu Erlaubnis- und Überwachungsverfahren nach dem ProstSchG (Abschnitt 2 und 3) und zu einer Überarbeitung der Sanktionsordnung dieses Gesetzes (Abschnitt 4). Endlich werden die Maßnahmenvorschläge zu Änderungen in weiteren Rechtsbereichen (Abschnitt 5) und zu einer Evaluation (Abschnitt 6) vorgestellt. Die Erläuterung aller Maßnahmenvorschläge beginnt mit einer Beschreibung der Ausgangslage und mündet in Überlegungen der Kommissionen zu Zielen, Wirkungen und Umsetzungshinweisen.

Kapitel 2: Maßnahmen-vorschläge

Abschnitt 1: Anmeldeverfahren nach dem ProstSchG

Übersicht
Die Kommission ist der Auffassung, dass das Anmeldeverfahren nach dem ProstSchG ein grundsätzlich geeignetes, erforderliches und angemessenes Schutzinstrument ist. Da es sich bei der Prostitution um eine Tätigkeit handelt, die Risiken insbesondere für die sexuelle Selbstbestimmung und die Gesundheit beinhaltet und die bis zur Einführung des ProstSchG von jedermann ohne jede Vorbereitung aufgenommen werden konnte, hat der Gesetzgeber mit dem Anmeldeverfahren einen behördlichen Anknüpfungsmechanismus[11] geschaffen, der gewährleisten kann, dass Prostituierte Informationen über den Schutz der genannten Rechtsgüter und über Hilfs- und Unterstützungsmaßnahmen im Bedarfsfall erhalten; zudem können bei Anhaltspunkten für Zwang und Ausbeutung sofort Schutzmaßnahmen durch die Prostituiertenschutzbehörde ergriffen werden. Um das Anmeldeverfahren als wirksameres Schutz- und Unterstützungsinstrument für eine große Zahl von Prostituierten zu etablieren, muss es nach Einschätzung der Kommission jedoch – teils durchaus grundlegend – umgestaltet werden.

Dabei gilt es zunächst, Teilnahmehürden abzubauen, um das Anmeldeverfahren niedrigschwelliger zu gestalten, sodass es künftig auch für Personen, die sich in prekären Lebenslagen befinden, leichter zugänglich wird. Die Kommission empfiehlt daher neben Weiterem (→ Maßnahmenvorschläge 5 bis 7) eine grundlegende organisatorische Umgestaltung und im Ergebnis Verschlankung sowie Vereinfachung des Anmeldeverfahrens (→ Maßnahmenvorschlag 1), das künftig für Prostituierte zudem komplett gebührenfrei sein muss (→ Maßnahmenvorschlag 2) und in dem die Verständigung von beratener und beratender Person durch den verpflichtenden Einsatz von Sprachmittler*innen in allen Fällen zu gewährleisten ist (→ Maßnahmenvorschlag 4). Zudem ist der aus vielfältigen Diskriminierungserfahrungen resultierenden Sorge zahlreicher Prostituierter vor einem Bekanntwerden der Prostitutionstätigkeit stärker Rechnung zu tragen, und zwar durch maßgebliche Erhöhung der behördlichen Datenschutzmaßnahmen (→ Maßnahmenvorschlag 3) einerseits und Veränderung der behördlichen Organisationsprozesse (→ Maßnahmenvorschläge 1, 5) andererseits. Zur Steigerung der Akzeptanz unter Prostituierten und der Herstellung von mehr Praxisnähe schlägt die Kommission zudem vor, (ehemalige) Prostituierte künftig regelmäßig in den Prozess der inhaltlichen Ausgestaltung des Anmeldeverfahrens einzubeziehen (→ Maßnahmenvorschlag 8). Dies alles wird nach Auffassung der Kommission dazu führen, dass sich die Anmeldezahlen künftig deutlich erhöhen und mehr Prostituierte von den Schutzwirkungen des Anmeldeverfahrens profitieren.

In der Sache ist das Anmeldeverfahren deutlich mehr auf seine Kernziele – den Schutz der sexuellen Selbstbestimmung und den Schutz der Gesundheit von Prostituierten, verbunden mit deren Anbindung an eine Behörde – auszurichten. Aus Sicht der Kommission sollten daher künftig einerseits alle maßgeblichen Aspekte der Selbstbestimmung und Freiwilligkeit in der Prostitution[12] im Anmeldeverfahren adressiert werden. Das Anmeldeverfahren soll daher in Zukunft verstärkt dazu dienen, Prostituierte über typische Risiken der Tätigkeit, ihre Rechte sowie Hilfs- und Unterstützungsangebote zu informieren, ihnen bei Bedarf alternative Tätigkeitsmöglichkeiten aufzuzeigen – was gegebenenfalls in einen „Umstieg vor dem Einstieg“ münden kann – und sie, wenn erforderlich, mit Aus- oder Umstiegsprogrammen in Kontakt zu bringen (→ Maßnahmenvorschlag 8). Deutlich verbessert werden müssen zudem die Möglichkeiten der behördlichen Beratenden, tatsächliche Anhaltspunkte für Zwang und Ausbeutung zu erkennen (→ Maßnahmenvorschläge 8, 13 und 15). Zur Verbesserung des Schutzes der sexuellen Selbstbestimmung von Prostituierten empfiehlt die Kommission überdies die Hochsetzung des Mindestalters für die Anmeldung zur Prostitution auf 21 Jahre

11 BT-Drs. 18/8556, 63.

12 Siehe dazu BMBFSFJ 2025.

(→ Maßnahmenvorschlag 9), und ein verstärktes Augenmerk auf das Thema Selbstbestimmungsfähigkeit (→ Maßnahmenvorschlag 8).

Andererseits muss der Schutz der Gesundheit noch mehr in den Fokus des Anmeldeverfahrens rücken, indem Informationen zu relevanten gesundheitlichen Aspekten der Prostitutionstätigkeit (physisch und psychisch) und besonders auch das Thema Krankenversicherungsschutz mehr Aufmerksamkeit finden (→ Maßnahmenvorschlag 8). Außerdem sollte die Beratung im Anmeldeverfahren verstärkt dazu genutzt werden, über die gegebenenfalls kostenfrei und anonym wahrzunehmenden Beratungs- und Untersuchungsangebote nach § 19 des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) zu informieren (Maßnahmenvorschlag 8); diese Angebote müssen nach Auffassung der Kommission gerade zum Schutz von Prostituierten in prekären Lebenslagen deutlich gestärkt und mehr auf deren Bedarfe ausgerichtet werden (→ Maßnahmenvorschlag 50). Ein Augenmerk hat die Kommission auch auf den Schutz von schwangeren Personen in der Prostitution und von deren (noch nicht geborenem) Kind gelegt; diesbezüglich sieht die Kommission ebenfalls maßgebliche gesetzliche Änderungen als erforderlich an (→ Maßnahmenvorschlag 16).

Grundlegend befindet die Kommission, dass die skizzierten Inhalte des Anmeldeverfahrens nicht schematisch, sondern angepasst an den je individuellen Bedarf der beratenen Person behandelt werden sollen. Nur so kann der großen Heterogenität des Feldes und den gegebenenfalls unterschiedlichen Problemlagen der zu beratenden Personen Rechnung getragen werden (→ Maßnahmenvorschlag 8). Um die wertvolle Zeit der persönlichen Beratung bestmöglich nutzen zu können, empfiehlt die Kommission des Weiteren die Entwicklung eines digitalen Formats in Form einer App, mittels derer nachrangig erscheinende Informationen zu gesundheitlichen, sozialen und rechtlichen Aspekten der Prostitutionstätigkeit im Nachgang einfach und bedarfsgerecht abgerufen werden können (→ Maßnahmenvorschlag 8).

Insgesamt ist der Kommission daran gelegen, dass die Qualität der Beratung und Unterstützung von Prostituierten im Anmeldeverfahren weiter gesteigert wird. Hierfür bedarf es der Investition in praxisgerechte Fort- und Weiterbildungsangebote für die Beratenden unter regelmäßiger Einbeziehung auch von (ehemaligen) Prostituierten (→ Maßnahmenvorschlag 13) sowie einer deutlich breiteren Vernetzung der Anmeldestellen mit Einrichtungen, die Prostituierten bei Bedarf Unterstützung und Hilfe leisten können (→ Maßnahmenvorschlag 10). Die von der Kommission insoweit vorgeschlagene Schaffung regionaler Netzwerkstrukturen wird – bei Umsetzung – auch zur Folge haben, dass allfällige problematische Entwicklungen im jeweiligen regionalen Feld der Prostitution schneller erkannt und angegangen werden können. Weiterer Effekt dieser Maßnahmen wird sein, dass mehr relevante Akteur*innen regelmäßig mit dem Thema Prostitution befasst sind; das kann zugleich zum Abbau möglicher Vorurteile gegen in der Prostitution tätige Personen führen und daher einen weiteren Beitrag zum Diskriminierungsschutz leisten. Zum Zweck der Qualitätssteigerung schlägt die Kommission schließlich eine vermehrte Zentralisierung der Anmeldung vor (→ Maßnahmenvorschlag 14).

Zentral für die Verbesserung des Schutzes von Prostituierten, gerade von Menschen in prekären Lebenslagen, ist – über die Verbesserung des Anmeldeverfahrens hinaus – die Existenz eines ausreichenden und qualifizierten Angebots von nichtstaatlichen Fachberatungsstellen (FBS) für Menschen in der Prostitution sowie von gesonderten Fachberatungsstellen für von Menschenhandel und Ausbeutung im Kontext der Prostitution Betroffene; zudem bedarf es einer Erhöhung der Zahl von Stellen, die Prostituierten im Bedarfsfall bei Aus- oder Umstieg behilflich sind. Die Kommission regt daher die Schaffung einer gesetzlichen Regelung an, die die flächendeckende, dauerhafte und auskömmliche Finanzierung von FBS – unter Berücksichtigung des zunehmenden Bedarfs für digitale Fachberatung – (→ Maßnahmenvorschlag 17; siehe zur digitalen Fachberatung auch Maßnahmenvorschlag 19) zum Gegenstand hat. Außerdem bedarf es der Einführung eines Anerkennungsverfahrens für FBS, der Schaffung eines Zeugnisverweigerungsrechts für deren Mitarbeitende (→ Maßnahmenvorschläge 11 und 47) und der Förderung von Peerprojekten (Maßnahmenvorschlag 17).

Schließlich muss aus Sicht der Kommission der in zahlreichen Studien und auch in den durchgeführten Anhörungen beschriebenen Gefahr der Diskriminierung von Prostituierten dringend begegnet werden. Daher wird die Einrichtung einer Stelle bei einer Bundesbehörde, die sich dieses Problems durch Öffentlichkeitsmaßnahmen und Forschung annimmt, empfohlen (→ Maßnahmenvorschlag 18).

2.1.1 Abbau von Hürden und niedrigschwelligere Gestaltung des Anmeldeverfahrens

Maßnahmenvorschlag 1: Organisatorische Umgestaltung und im Ergebnis Verschlankung und Vereinfachung des Anmeldeverfahrens

Ausgangslage

Die Anmeldung zur Prostitution findet nach der gesetzlichen Konzeption bislang in Form von zwei Beratungsgesprächen statt, einer gesundheitlichen Beratung nach § 10 ProstSchG und einem Informations- und Beratungsgespräch gem. §§ 7, 8 ProstSchG. Die beiden Beratungen erfolgen in der Regel bei unterschiedlichen Behörden. Die Anmeldung ist von der anmeldewilligen Person persönlich vorzunehmen (§ 3 Abs. 1 ProstSchG).

Zunächst wird die gesundheitliche Beratung – zumeist bei einem Gesundheitsamt (vgl. auch § 10 Abs. 1 S. 1 und 2 ProstSchG) – durchgeführt, dann erfolgt das Informations- und Beratungsgespräch, das vielfach bei den Ordnungsbehörden angesiedelt ist.[13] Hat eine gesundheitliche Beratung nach § 10 ProstSchG stattgefunden, wird hierüber eine Bescheinigung ausgestellt. Sie ist Voraussetzung für die Anmeldung zur Prostitution (§ 4 Abs. 3 S. 1 ProstSchG) und muss bei der Ausübung der Prostitutionstätigkeit mitgeführt werden (§ 10 Abs. 6 ProstSchG). Über die danach erfolgende Anmeldung (nach weiter durchgeführtem Informations- und Beratungsgespräch gem. §§ 7, 8 ProstSchG) wird innerhalb von fünf Werktagen eine weitere Bescheinigung, die Anmeldebescheinigung, ausgestellt (§ 5 Abs. 1 ProstSchG). Sie ist ebenfalls bei Ausübung der Prostitutionstätigkeit mitzuführen (§ 5 Abs. 7 ProstSchG).

Daneben gibt es die Möglichkeit, dass angemeldeten Prostituierten auf Wunsch eine pseudonymisierte Bescheinigung über die Anmeldung (Aliasbescheinigung) ausgestellt wird (§ 5 Abs. 6 ProstSchG). Hiervon machen viele Prostituierte zwecks Geheimhaltung ihrer Identität und zur Meidung von Diskriminierung Gebrauch.[14] Die Aliasbescheinigung kann statt der Anmeldebescheinigung bei Ausübung der Prostitutionstätigkeit mitgeführt werden (§ 10 Abs. 7 ProstSchG). Die Bescheinigung über die gesundheitliche Beratung kann auf Wunsch von Prostituierten ebenfalls zusätzlich in Form einer Aliasbescheinigung ausgestellt werden. Dies kann nach § 10 Abs. 4 S. 2 ProstSchG aber erst geschehen, wenn von der Anmeldebehörde eine gültige Aliasanmeldebescheinigung ausgestellt worden ist. Das bedeutet in der Praxis zumeist: Nachdem Prostituierte zunächst beim Gesundheitsamt zwecks gesundheitlicher Beratung und sodann beim Ordnungsamt zwecks Informations- und Beratungsgespräch und Abschluss der Anmeldung gewesen sind, müssen sie noch einmal zum Gesundheitsamt zurückgehen, um sich dort die Aliasbescheinigung über die gesundheitliche Beratung ausstellen zu lassen.[15]

Für die Wiederholung der gesundheitlichen Beratung und der Anmeldung (samt Informations- und Beratungsgespräch) gelten unterschiedliche Fristen. Die Anmeldebescheinigung ist bei Personen ab 21 Jahren gem. § 5 Abs. 4 S. 1 ProstSchG zwei Jahre gültig und muss sodann, wenn die Prostitutionstätigkeit fortgeführt werden soll, verlängert werden (§ 5 Abs. 5 S. 1

13 Siehe dazu Bartsch, Küster, Treskow, Henningsmeier, Renzikowski 2025, 236.

14 Bartsch, Küster, Treskow, Henningsmeier, Renzikowski 2025, 223.

15 Bartsch, Küster, Treskow, Henningsmeier, Renzikowski 2025, 208.

ProstSchG). Die gesundheitliche Beratung muss alle zwölf Monate wiederholt werden (§ 10 Abs. 3 S. 3 ProstSchG). Für Personen im Alter von 18 bis 20 Jahren (Heranwachsende) gelten kürzere Fristen, was aber dahinstehen kann, weil die Kommission für diese Altersgruppe empfiehlt, dass sie sich künftig nicht mehr für die Prostitution anmelden darf (→ siehe Maßnahmenvorschlag 9).

Der Kommission erscheinen die Anforderungen an die Anmeldung mit zwei Terminen bei unterschiedlichen Behörden, insgesamt bis zu vier Bescheinigungen und unterschiedlichen Turnussen zur Wiederholung der Beratungen als zu hoch. Insbesondere Prostituierte, die sich in prekären Lebenslagen befinden, können oder wollen diese behördlichen Anforderungen vielfach nicht bewältigen, weshalb sie häufig nicht zur Anmeldung gehen.[16] Die Kommission schlägt daher eine deutliche Vereinfachung und Verschlankung des Anmeldeverfahrens vor.

Im Rahmen der Evaluation des ProstSchG wurde zudem festgestellt, dass die inhaltliche Trennung zwischen der gesundheitlichen Beratung und dem Informations- und Beratungsgespräch nur eingeschränkt funktioniert. So werden die Mitarbeitenden der gesundheitlichen Beratung, als erste Ansprechpartner*innen bei den Behörden, oftmals sogleich zur Klärung von Fragen zur Steuerpflicht gebeten. Dies liegt außerhalb der Kernkompetenz der gesundheitlichen Beratung und führt zu einer inhaltlichen Überlastung der Beratungsangebote. Zudem verursacht die doppelte Thematisierung desselben Sachverhalts – die Vermittlung von Informationen über die Steuerplicht ist zwingender Mindestinhalt des Informations- und Beratungsgesprächs (§ 7 Abs. 2 Nr. 5 ProstSchG) – eine zusätzliche Belastung des Anmeldeverfahrens.

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Kommission empfiehlt, die für die Anmeldungen erforderlichen Beratungen und das Ausstellen der Anmeldebescheinigung künftig unter einem (Behörden-)Dach in einem Termin in Form einer Orientierungsberatung (zu den Inhalten dieser Orientierungsberatung → siehe Maßnahmenvorschlag 8) durchzuführen.

Der Termin zur Anmeldung soll aus zwei Teilen bestehen: Den ersten Teil soll eine Orientierungsberatung bilden, die die bisherige gesundheitliche Beratung nach § 10 ProstSchG und das Informations- und Beratungsgespräch nach §§ 7, 8 ProstSchG umfasst (materieller Teil der Anmeldung). Der zweite Teil beinhaltet die Prüfung der formellen Anmeldevoraussetzungen (§ 4 ProstSchG) und die Ausstellung der Anmeldebescheinigung (formeller Teil der Anmeldung).

Die am Anfang stehende Orientierungsberatung wird anonym durchgeführt.

Die Kommission gibt keine abschließende Empfehlung dazu, welche Behörde in Zukunft für die Anmeldung in den Ländern zuständig sein soll. Naheliegend erscheinen ihr die Sozial- oder Gesundheitsbehörden. Die Ordnungsbehörden sieht die Kommission als nicht geeignet an.

Die Orientierungsberatung soll künftig durchgängig durch dafür speziell geschulte (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 13) Sozialarbeitende durchgeführt werden.

Die Anmeldung soll für jeweils 18 Monate gültig sein. Zwischenzeitliche Beratungen sind – außer im Fall der Schwangerschaft von Prostituierten (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 16) – nicht mehr erforderlich, ebenso wenig gesonderte Bescheinigungen über die gesundheitliche Beratung. Auf freiwilliger Basis soll die Beratung durch die Behörde aber bei Bedarf von Prostituierten stets auch zwischenzeitlich in Anspruch genommen werden können.

16 Degenhardt, Lintzen 2019, 16; Bartsch, Küster, Treskow, Henningsmeier, Renzikowski 2025, 233.

Organisatorisch soll die Anmeldung noch stärker auf den Schutz vor Stigmatisierung und Diskriminierung ausgerichtet sowie personell und räumlich klar von der Beratung nach § 19 IfSG, die nach Auffassung der Kommission gestärkt und mehr auf die Bedarfe von Prostituierten zugeschnitten werden muss (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 50), getrennt sein.

Ebenfalls zur Erhöhung des Schutzes vor Diskriminierung und Stigmatisierung sollte die Anmeldebescheinigung so umgestaltet werden, dass für Außenstehende nicht sofort erkennbar ist, welcher Nachweis mit dieser Bescheinigung geführt werden kann.

Die Frist von fünf Werktagen zur Ausstellung einer Anmeldebescheinigung (vgl. § 5 Abs. 1 ProstSchG) soll beibehalten werden, ebenso die Pflicht zur persönlichen Anmeldung (§ 3 Abs. 1 ProstSchG).

In den Regelungen über die Orientierungsberatung soll zudem festgelegt werden, dass die Beratung ohne Begleitung zu erfolgen hat, sofern es sich bei den Begleitpersonen nicht um Sprachmittler*innen (→ siehe hierzu auch Maßnahmenvorschlag 4), Mitarbeitende oder Beauftragte von anerkannten FBS für Prostituierte (→ siehe zur Einführung eines Anerkennungsverfahrens für FBS und zur Verbesserung der Finanzierung die Maßnahmenvorschläge 11 und 17), Mitarbeitende oder Beauftragte von anerkannten FBS für Opfer von Menschenhandel und Ausbeutung, Mitarbeitende oder Beauftragte von anerkannten Stellen, die sich um den Aus- oder Umstieg von Prostituierten kümmern (→ siehe hierzu Maßnahmenvorschlag 17), oder um Personen handelt, deren Anwesenheit die zuständige Anmeldebehörde für erforderlich hält. Vom Begriff der Begleitung soll dabei auch das Warten im Wartezimmer erfasst sein.

Ziele/Wirkungen/Umsetzung

Die vorgeschlagenen Maßnahmen dienen dazu, die Hürden für die Teilnahme am Anmeldeverfahren deutlich zu senken und das Verfahren niedrigschwelliger zu gestalten, um auf diese Weise das Anmeldeverfahren für mehr Personen, insbesondere auch solche, die sich in prekären Lebenslagen befinden, zugänglich zu machen. Im Ergebnis sollen künftig deutlich mehr Prostituierte von den Schutzwirkungen des Anmeldeverfahrens profitieren.

Eine niedrigschwelligere Ausgestaltung ergibt sich zunächst daraus, dass die Anmeldung künftig bei einer einzigen behördlichen Stelle und in nur einem Termin durchgeführt werden soll.

Die Zusammenführung von gesundheitlicher Beratung und Informations- und Beratungsgespräch in einer Orientierungsberatung erscheint zweckmäßig. Dabei kann sich die Kommission unter Rekurs auf Erfahrungen, die mit einem solchen Vorgehen in Deutschland bereits gewonnen wurden, grundsätzlich zwei Modelle der Umsetzung vorstellen:

- Denkbar ist einerseits, dass die bisherigen Inhalte von gesundheitlicher Beratung und Informations- und Beratungsgespräch tatsächlich in nur einem Beratungsgespräch zusammengeführt werden und die Orientierungsberatung nur durch eine sozialarbeitende Person erfolgt. Diese Variante wäre nicht zuletzt ressourcenschonend und würde die problematische Doppelung von Inhalten (siehe oben) vermeiden. Diese Variante wird seit längerer Zeit in einer deutschen Großstadt praktiziert.

- Gibt es Vorbehalte gegen eine gemeinsame Erörterung von Gesundheitsthemen und Themen des Informations- und Beratungsgesprächs durch dieselbe Person und/oder sollten im Hinblick auf den Datenschutz bei Gesundheitsthemen (§ 34 Abs. 7 ProstSchG) Bedenken bestehen, kommt auch eine Teilung der Orientierungsberatung in zwei Abschnitte, die von zwei sozialarbeitenden Personen kurz nacheinander durchgeführt werden, in Betracht. Diese Variante wird bereits seit längerer Zeit in einer anderen deutschen Großstadt praktiziert.

Die Orientierungsberatung soll weitestgehend anonym durchgeführt werden und so allen Personen, die der Prostitution nachgehen oder nachgehen wollen, offenstehen. Die Daten der zur Anmeldung erschienenen Personen sollen daher erst in dem zweiten Anmeldungsteil aufgenommen werden; auch die Prüfung der formellen Voraussetzungen für die Anmeldung (§ 4 ProstSchG) soll erst dann erfolgen. Auf diese Weise sollen u. a. Menschen, die sich vor der Beratung noch unsicher sind, ob sie die Prostitution aufnehmen wollen, geschützt werden: Werden ihre Daten bereits am Anfang erfasst, können sie einen inneren Druck zur Anmeldung verspüren, weil die Behörde ohnehin bereits registriert hat, dass sie zur Anmeldung für die Prostitution erschienen sind. Auch wird aus der Praxis von Menschen berichtet, die lange schwanken, ob sie zur Anmeldung gehen sollen, weil sie noch nicht entschieden sind, ob sie die Prostitution aufnehmen wollen, und jedenfalls nicht möchten, dass ihre Daten damit bereits behördlich in Verbindung gebracht werden.

Nach der Orientierungsberatung, die künftig insbesondere auch über Risiken der Prostitutionsausübung aufklären soll (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 8), verfügen die erschienenen Personen über die notwendigen Informationen, um eine informierte Entscheidung darüber zu treffen, ob sie sich für die Prostitution anmelden wollen. Wer sich dafür entscheidet, geht mit einem Nachweis über die erfolgte Beratung zur Anmeldestelle in derselben Behörde, wo die formellen Voraussetzungen für die Anmeldung (§ 4 ProstSchG) geprüft werden, und erhält gegebenenfalls die Anmeldebescheinigung. Der Nachweis über die erfolgte Orientierungsberatung sollte eine Übertragung an andere ausschließen. Er darf nicht erteilt werden, wenn einer der in § 5 Abs. 2 ProstSchG genannten Nichterteilungsgründe (→ siehe zu den erweiterten Nichterteilungsgründen die Maßnahmenvorschläge 8 und 9) vorliegt. Wer sich gegen die Anmeldung entscheidet, verlässt die Behörde, ohne dass Daten über die Teilnahme an der Orientierungsberatung gespeichert worden sind. Stellt sich bei der Anmeldestelle im Rahmen der Prüfung der Anmeldevoraussetzungen heraus, dass Unterlagen fehlen (§ 5 Abs. 2 Nr. 1 ProstSchG), sollen diese binnen zu bestimmender Frist nachgereicht werden können.

Die Kommission gibt keine abschließende Empfehlung dazu, welche Behörde künftig für die Anmeldung zuständig sein soll. Naheliegend erscheinen ihr die Sozial- oder die Gesundheitsbehörden, wobei in letztgenanntem Fall für eine ausreichende Trennung von Anmeldung und Beratung nach § 19 IfSG gesorgt sein muss (siehe unten). Unter dem Dach der Ordnungsbehörden sollte die Anmeldung nach Auffassung der Kommission nicht erfolgen, weil dies bei Prostituierten den Eindruck erwecken kann, die Anmeldung diene vornehmlich der Kontrolle ihrer Tätigkeit. Ganz im Vordergrund des Anmeldeverfahrens sollen aber Unterstützung und Schutz von Prostituierten stehen. Wird von Behörden einzelner Bundesländer die Notwendigkeit gesehen, dass bestimmte Teile der neu gestalteten Anmeldung auch weiterhin von Mitarbeitenden ihrer Behörden durchgeführt werden – etwa der Gesundheitsteil der Orientierungsberatung von Mitarbeitenden des Gesundheitsamts oder der formelle Anmeldeteil von Mitarbeitenden der Ordnungsbehörden –, könnte sich dies durch die Abordnung von Mitarbeitenden an die für die Anmeldung zuständige Behörde bewerkstelligen lassen.

Die Orientierungsberatung – ob nun in Form einer Beratung durch eine Person oder in Form von zwei Beratungen durch zwei Personen (siehe oben) – soll künftig durch Sozialarbeitende erfolgen. In der Orientierungsberatung wird künftig noch deutlich mehr als bislang auf individuelle Umstände und gegebenenfalls auch Problemlagen der beratenen Person einzugehen sein (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 8). Hierfür sind nach Auffassung der Kommission Sozialarbeitende am besten geeignet.

Die Anmeldung soll künftig 18 Monate gültig sein und sodann verlängert werden müssen. Eine solche Regelung zur Gültigkeit der Anmeldung erscheint als ein sinnvoller Mittelweg zwischen der für Personen ab 21 Jahren bislang jährlich bestehenden Pflicht zur Wiederholung der gesundheitlichen Beratung (§ 10 Abs. 3 S. 3 ProstSchG) und der im Zweijahresrhythmus wiederkehrenden Pflicht zur Verlängerung der Anmeldung (§ 10 Abs. 5 S. 1 ProstSchG). Denn die neue Vorgabe zur Wiederholung der Anmeldung binnen 18 Monaten gewährleistet einerseits, dass Prostituierte weiterhin sehr regelmäßig mit den Prostituiertenschutzbehörden Kontakt haben. Andererseits bringt sie eine gewisse Erleichterung für Prostituierte, weil sie nun insgesamt seltener bei Behörden vorstellig werden müssen (bislang alle zwölf Monate zur gesundheitlichen Beratung). Ein weiterer Vorteil des Entfallens der Zwischentermine zur gesundheitlichen Beratung liegt darin, dass Prostituierte künftig nicht mehr bis zu vier, sondern nur noch maximal zwei Bescheinigungen innehaben (Anmelde-

bescheinigung und gegebenenfalls Aliasanmeldebescheinigung) und bei sich führen müssen. Die Regelungen des ProstSchG müssen entsprechend angepasst werden.

Außerdem muss im Rahmen des Anmeldeprozesses von Behörden künftig verstärkt der Schutz vor Diskriminierung berücksichtigt werden. Das Anmeldeverfahren sollte allerorts so ausgestaltet werden, dass für Außenstehende nicht erkennbar ist, dass die bei der Behörde erschienene Person sich für die Prostitutionsausübung anmeldet.[17] Zudem sollte die Anmeldebescheinigung so umgestaltet werden, dass für Außenstehende nicht unmittelbar erkennbar ist, dass es sich um einen Nachweis zur Anmeldung für die Prostitution handelt. Denn viele Prostituierte haben die Sorge, dass etwa bei Verlust ihres Portemonnaies, in welchem sie die Anmeldebescheinigung mitführen, wegen des auf der Bescheinigung deutlich angebrachten Hinweises auf die Prostitutionstätigkeit öffentlich wird, dass sie der Prostitution nachgehen.[18] Hier sollten neutralere Ausgestaltungen geprüft und gefunden werden.[19] An der bundeseinheitlichen Gestaltung der Anmeldebescheinigung sollte aber in jedem Fall festgehalten werden. Eine deutliche Verbesserung wird diesbezüglich auch die von der Kommission vorgeschlagene Einführung einer digitalen Anmeldebescheinigung bringen (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 21).

Durch das grundsätzlich bestehende Verbot, sich bei der Beratung von anderen Personen begleiten zu lassen, soll sichergestellt werden, dass Dritte keinen Einfluss auf die Beratungssituation nehmen; das soll eine offene Kommunikation – auch über etwaige Zwangskontexte – ermöglichen; in der Praxis ist dies nach den von der Kommission durchgeführten Anhörungen bislang nicht immer gewährleistet. Vom Begleitungsverbot ausgenommen sein sollen von der Behörde bestellte Sprachmittler*innen und Mitglieder anerkannter FBS. Diese unterstützen die beratende Person und tragen so zu einer gelingenden Beratung bei. Die Behörde soll zudem weiterhin die Möglichkeit haben, die Begleitung durch andere Personen zu gestatten, sofern deren Teilnahme an der Beratung sinnvoll und notwendig erscheint.

Sollten sich Bundesländer dafür entscheiden, die Anmeldung bei den Gesundheitsämtern anzusiedeln, kann dies zu Überschneidungen mit den ebenfalls dort angesiedelten, künftig noch mehr auf Prostituierte auszurichtenden Beratungen nach § 19 IfSG (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 50) führen. In solchen Fällen erscheint eine klare räumliche und personelle Trennung der beiden Beratungen (nach ProstSchG und IfSG) unverzichtbar; sie muss künftig gegebenenfalls besser als bislang gewährleistet sein.[20]

Die Fünftagesfrist zur Ausstellung einer Anmeldebescheinigung (vgl. § 5 Abs. 1 ProstSchG) sollte beibehalten werden. Zwar wird sie verschiedentlich von Prostituierten als zu lang kritisiert. Für die Behörden und die Schutzwirkung des Anmeldeverfahrens ist sie aber von erheblicher Bedeutung. Das gilt insbesondere in Fällen, in denen Behörden unsicher sind, ob bei der beratenen Person tatsächliche Anhaltspunkte für das Betroffensein von Menschenhandel oder Ausbeutung i. S. d. § 5 Abs. 2 Nr. 4 oder 5 ProstSchG vorliegen. In solchen Fällen bietet die Fünftagesfrist den Behörden die Möglichkeit, vor Erteilung der Anmeldebescheinigung zwecks weiteren Erkenntnisgewinns bspw. noch ein zweites Beratungsgespräch durchzuführen, zu dem sodann u. a. eine FBS für Menschen in der Prostitution oder für von prostitutionsspezifischer Kriminalität Betroffene hinzugezogen wird (vgl. § 8 Abs. 2 S. 1; → siehe dazu auch Maßnahmenvorschlag 8).

Beibehalten werden soll auch die Pflicht zum persönlichen Erscheinen im Rahmen der Anmeldung (§ 3 Abs. 1 ProstSchG). Zwar wären Online-Termine und -Beratungen niedrigschwelliger. Es ließe sich aber nicht kontrollieren, ob während der Orientierungsberatung andere Personen, die möglicherweise Einfluss auf die beratene Person nehmen, anwesend sind. Die Pflicht zur persönlichen Anmeldung ist daher unabdingbar.

17 Dieses Anliegen verfolgte der Gesetzgeber bereits bei Erlass des ProstSchG, siehe dazu BT-Drs. 18/8556, 71: „Der Rahmen bei der behördlichen Prozedur der Anmeldung [ist] möglichst niedrigschwellig und diskriminierungsfrei“ auszugestalten.

18 Bartsch, Küster, Treskow, Henningsmeier, Renzikowski 2025, 260.

19 Siehe zur bisherigen Fassung das Muster in Anlage – Prostitutionsanmeldeverordnung (ProstAV), Anlage (zu § 2) Anmeldebescheinigung und Aliasbescheinigung.

20 Siehe dazu Bartsch, Küster, Treskow, Henningsmeier, Renzikowski 2025, 476 ff.; Körner, Netzel, Ceres, Hacke, Steffan Z Sex-Forsch 2020, 212.

Maßnahmenvorschlag 2: Bundesweite Gebührenfreiheit des Anmeldeverfahrens für Prostituierte

Ausgangslage

Zu der Frage einer Gebührenpflichtigkeit der Anmeldung (inklusive Informations- und Beratungsgespräch) sowie der gesundheitlichen Beratung äußert sich das ProstSchG nicht. Es überlässt diese Entscheidung den Ländern. Die Auswertung der einschlägigen Gebührenverordnungen im Rahmen der Evaluation des ProstSchG hat ergeben, dass Anmeldung und gesundheitliche Beratung in der Hälfte der Bundesländer kostenfrei sind; die andere Hälfte erhebt Gebühren in teils sehr unterschiedlicher und durchaus relevanter Höhe.[21]

Soweit Bundesländer für die Teilnahme am Anmeldeverfahren oder die Ausstellung von Bescheinigungen Gebühren erheben, bildet dies für einen Teil der Prostituierten aufgrund der ohnehin schwierigen finanziellen Situation ein Teilnahmehindernis. So gaben gut acht Prozent der befragten nicht angemeldeten Prostituierten im Rahmen der Evaluation des ProstSchG an, dass (auch) die Gebührenpflicht sie von einer Anmeldung abhalte.[22] Bei Betrachtung dieses Werts ist einerseits in Rechnung zu stellen, dass es sich hier allein um eine Selbstauskunft von Betroffenen handelt, deren Repräsentativität nicht nachgewiesen werden kann, und andererseits, dass die Gebührenerhebung überhaupt nur für einen Teil der in der Evaluation befragten nicht angemeldeten Prostituierten ein Grund dafür sein konnte, die Anmeldung zu unterlassen. Betrachtete man nur diejenigen Prostituierten, die sich in einem Bundesland anmelden müssen, in dem Gebühren erhoben werden, dürfte der Anteil derer, die infolge der Gebührenerhebung nicht zur Anmeldung gehen, noch deutlich höher liegen.[23]

Die unterschiedlichen Regelungen über die Gebührenpflichtigkeit in den Bundesländern bilden aber auch für die Behörden ein Problem. Da die Anmeldung in manchen Bundesländern gebührenfrei erfolgen kann, in anderen hingegen Gebühren erhoben werden, hat sich eine Art „Anmeldetourismus“ entwickelt: Um Kosten zu sparen, melden sich Prostituierte vermehrt in Bundesländern an, in denen die Anmeldung kostenfrei ist.[24]

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Kommission empfiehlt, die Anmeldung bundesweit gebührenfrei durchzuführen, bei Prostituierten also weder Gebühren für die Beratungsgespräche noch für die Ausstellung von Anmeldebescheinigungen zu erheben.

Ziele/Wirkungen/Umsetzung

Die Gebührenfreiheit der Anmeldung wird dazu beitragen, dass künftig mehr Prostituierte, insbesondere auch Personen in prekären Lebenslagen, sich anmelden und von den Schutzwirkungen des Anmeldeverfahrens profitieren. Die Teilnahmehürden des Anmeldeverfahrens werden weiter gesenkt. Zugleich werden die Ursachen des in der Praxis festzustellenden „Anmeldetourismus“ beseitigt.

Dieser Vorschlag geht auf eine Empfehlung aus der Evaluation des ProstSchG zurück. Die hierzu von der Kommission befragten Länder haben die Empfehlung mit großer Mehrheit befürwortet (Zustimmung: 11; neutral: 0; Ablehnung: 1), ebenso die befragten Kommunen (Zustimmung: 7; neutral: 0; Ablehnung: 2; Enthaltung 1). Als Gegenargument wurde vorgebracht, es sei nicht einzusehen, dass diese Amtshandlung anders behandelt werde als andere Amtshandlungen, die ebenfalls gebührenpflichtig seien. Dem wurde in anderen Stellungnahmen von Kommunen zu Recht entgegengehalten, dass die Hürden für die Anmeldung gesenkt werden müssten und eine kostenfreie Möglichkeit der Anmeldung die Wahrscheinlichkeit erhöhe, dass sich gerade prekärer lebende Prostituierte anmelden. Zudem sinke die Gefahr möglicher Abhängigkeiten der Prostituierten von Dritten, bei denen sie sich ansonsten das Geld für die Anmeldung besorgen müssten.

21 Bartsch, Küster, Treskow, Henningsmeier, Renzikowski 2025, 209 f.

22 Bartsch, Küster, Treskow, Henningsmeier, Renzikowski 2025, 217.

23 Eine solche Auswertung der Daten aus der Evaluation des ProstSchG ist nicht möglich, weil aus datenschutzrechtlichen Gründen das Bundesland, in dem die Prostituierten im Zeitpunkt der Befragung der Prostitution nachgingen, nicht erhoben werden durfte.

24 Bartsch, Küster, Treskow, Henningsmeier, Renzikowski 2025, 232.

Maßnahmenvorschlag 3: Deutliche Steigerung des Schutzes der von Prostituierten im Anmeldeverfahren erhobenen Daten

Ausgangslage

Angesichts der Gefahr von Diskriminierung und Stigmatisierung, die Prostituierte erleben (→ siehe dazu auch Maßnahmenvorschlag 18), haben sie ein nachvollziehbar großes Interesse daran, ihre Tätigkeit in der Prostitution geheim zu halten.[25] Ein Drittel der in der Evaluation befragten Prostituierten gab an, noch nicht einmal der eigenen Familie oder engen Freund*innen von der Tätigkeit in der Prostitution zu berichten.[26]

Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass die Sorge von Prostituierten, infolge der Anmeldung bei Behörden könnte die Tätigkeit in der Prostitution allgemein publik werden, groß ist: Von den in der Evaluation befragten nicht angemeldeten Prostituierten gaben 31 Prozent (n=506) an, sich aus dieser Sorge heraus nicht angemeldet zu haben.[27]

Dem Gesetzgeber war dieses Problem bei Einführung des ProstSchG bekannt.[28] Um es zu lösen, hat er in den Regelungen über Datenverarbeitung und Datenschutz (§ 34 ProstSchG) u. a. ein „Recht auf [behördliches] Vergessen-Werden“[29] normiert: Nach § 34 Abs. 3 S. 2 ProstSchG sind die Anmeldedaten spätestens drei Monate nach Ablauf der Gültigkeitsdauer der Anmeldebescheinigung zu löschen, sofern kein Fall des § 9 Abs. 2 ProstSchG vorliegt oder eine Anordnung nach § 11 Abs. 3 ProstSchG ergangen ist. Diese an sich begrüßenswerte Maßnahme wird dadurch konterkariert, dass § 34 ProstSchG zahlreiche Möglichkeiten zur Weitergabe der bei der Anmeldung gespeicherten Daten an andere Behörden vorsieht. U. a. bestimmt § 34 Abs. 8 ProstSchG, dass bei der Anmeldung erhobene Daten – wie sehr nachvollziehbar eben bei jeder anderen Gewerbeanmeldung unverzüglich an das zuständige Finanzamt zu übermitteln sind. Daneben bestehen nach § 34 Abs. 5, 6 und 9 ProstSchG zahlreiche weitere Befugnisse zur Übermittlung personenbezogener Daten an andere öffentliche Stellen. Für diese Behörden gilt § 34 Abs. 3 S. 2 ProstSchG, also die Dreimonatsfrist zur Datenlöschung, nicht. Die Pflicht zur Datenlöschung richtet sich vielmehr nach den jeweils für diese Behörden bzw. die jeweiligen Kontexte geltenden Löschungsregelungen. In der Folge werden die Daten zur Prostitutionstätigkeit bei den Behörden, denen die Daten übermittelt werden, deutlich länger aufbewahrt.[30]

In der Evaluation des ProstSchG ist überdies ein in Teilen eher laxer Umgang mit den Anmeldedaten festgestellt worden.[31] Eine spezielle Software zur Übermittlung der hochsensiblen Daten existiert bislang nicht; besondere sicherheitstechnische Vorkehrungen zum Schutz der Daten und zu deren Übermittlung wurden nicht vorgeschrieben oder nicht umgesetzt. So sieht § 6 Abs. 4 Verordnung über das Verfahren zur Anmeldung einer Tätigkeit als Prostituierte oder Prostituierter (Prostitutionsanmeldeverordnung – ProstAV) vom 13.06.2017 zwar zumindest für die Übermittlung von Daten gem. § 34 Abs. 6 ProstSchG die Einrichtung eines standardisierten elektronischen Datenübermittlungsverfahrens vor. Soweit der Kommission bekannt, ist ein solches Datenübermittlungsverfahren mit hohem Schutzniveau aber nicht geschaffen worden. Die Übermittlung der Daten von Prostituierten oder die Bestätigung, dass eine bestimmte Person nach dem ProstSchG angemeldet ist, erfolgt bislang weitestgehend postalisch, per einfacher E-Mail oder gar telefonisch, teils ohne nähere Prüfung der*des Anfragenden.[32] Das wird dem berechtigten Schutzbedürfnis der Betroffenen nicht gerecht.

25 So auch BT-Drs. 18/8556, 8 f.

26 Bartsch, Küster, Treskow, Henningsmeier, Renzikowski 2025, 221.

27 Bartsch, Küster, Treskow, Henningsmeier, Renzikowski 2025, 217.

28 Siehe zu Diskriminierung und Stigmatisierung die Ausführungen in BT-Drs. 18/8556, 3, 71, 98, 117.

29 BT-Drs. 18/8556, 68.

30 Bartsch, Küster, Treskow, Henningsmeier, Renzikowski 2025, 210 f.

31 Bartsch, Küster, Treskow, Henningsmeier, Renzikowski 2025, 229.

32 Bartsch, Küster, Treskow, Henningsmeier, Renzikowski 2025, 228 ff.

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Kommission empfiehlt daher, die Übermittlung der hochsensiblen Daten von Prostituierten an andere Behörden deutlich einzuschränken.

Da die in § 34 Abs. 8 ProstSchG vorgesehene unverzügliche Übermittlung der Daten an das Finanzamt nicht den zentralen Schutzzwecken des Anmeldeverfahrens dient – sie ist weder zum Schutz der Gesundheit von Prostituierten noch zum Schutz von deren sexueller Selbstbestimmung erforderlich –, sollte hierauf künftig verzichtet werden, sofern keine Einwilligung der betroffenen Prostituierten vorliegt.

Soweit im Übrigen Datenübermittlungen an andere Behörden/Stellen zum Schutz von Prostituierten weiterhin für erforderlich gehalten werden, sollte ein spezielles, von allen beteiligten Behörden zu nutzendes Datenübermittlungsverfahren mit hohen Schutzstandards eingerichtet werden.

Für den behördeninternen Umgang mit den personenbezogenen Daten von Prostituierten sollten klare, dem hochsensiblen Charakter der Daten entsprechende Regelungen geschaffen werden.

Ziele/Wirkungen/Umsetzung

Die Kommission ist davon überzeugt, dass eine maßgebliche Erhöhung der Anmeldezahlen nur dann erreicht werden kann, wenn die neuen Regelungen über den Datenschutz in einem überarbeiteten ProstSchG den Prostituierten die Gewissheit geben, dass ihre Daten bei den Behörden sicher sind, dort sensibel mit den Daten umgegangen wird und keine Gefahr besteht, dass die Tätigkeit in der Prostitution über den Behördenkontext hinaus publik wird.

Mit dem Vorschlag, auf die Weiterleitung der Anmeldedaten an die Steuerbehörden zu verzichten, negiert die Kommission ausdrücklich nicht, dass die Allgemeinheit ein berechtigtes Interesse daran hat, dass auch Prostituierte ihrer Steuerpflicht nachkommen. In der Güterabwägung – Erhöhung des Schutzes der Gesundheit und der sexuellen Selbstbestimmung von Prostituierten durch vermehrte Anmeldungen gegenüber dem beschriebenen Allgemeininteresse – überwiegt für die Kommission im Hinblick auf das Anmeldeverfahren jedoch der Schutz der Individualinteressen von Prostituierten. Dabei ist die Entscheidung der Kommission auch deshalb zugunsten des Individualgüterschutzes ausgefallen, weil sich im Rahmen der Kommissionsarbeit in Gesprächen mit dem Bundesministerium der Finanzen ergeben hat, dass nicht messbar sei, ob das mit § 34 Abs. 8 ProstSchG verfolgte Ziel, die Besteuerung von Prostituierten zu erleichtern, erreicht wurde. Aus Sicht der Kommission sollten daher andere Wege beschritten werden, um diesem Ziel näherzukommen. Soweit eben eine hinreichend sichere, datensparsame Übermittlung ermöglicht wird, steht der Datenschutz allein dem nicht entgegen. Die Steuererhebung auch bei Prostituierten darf nicht über den Umweg des Datenschutzes unmöglich gemacht werden.

Für den behördeninternen Zugriff auf die personenbezogenen Daten von Prostituierten sollten im Rahmen des rechtlich und technisch Möglichen klare, dem hochsensiblen Charakter der Daten entsprechende Regelungen geschaffen werden. Ein Bundesland hat diesbezüglich in einer gegenüber der Kommission abgegebenen Stellungnahme folgende wertvolle, von der Kommission aber nicht geeinte Vorschläge unterbreitet. Der Zugriff sollte nur bei konkreter Zuständigkeit und nur für autorisierte Mitarbeitende möglich sein. Das würde u. a. eine Mehr-Faktor-Authentifizierung und verschiedene Rollenrechte beinhalten. Jeder Zugriff sollte nachvollziehbar und u. a. wie folgt protokolliert werden: Erfasst werden sollten der Zeitpunkt und die Person, die auf die Daten zugegriffen hat, der Grund des Zugriffs und die Anzeige der vorgenommenen Änderungen. Die Protokolle sollten manipulationssicher ausgestaltet sein.

Der in Stellungnahmen von zwei Bundesländern enthaltene Vorschlag, ein bundesweites, auch für die Polizei einsehbares Register aller angemeldeten Prostituierten zu schaffen, ist hingegen in Anbetracht des Ziels einer Stärkung des Anmeldeverfahrens problematisch. Aufgrund der oben dargestellten abschreckenden Wirkung der Datenweitergabe an andere Behörden wäre eine massive Abnahme der Anmeldezahlen zu erwarten. Das würde die Bemühungen um die Durchsetzung der Anmeldepflicht von Prostituierten konterkarieren.

Der Vorschlag, die Übermittlung von in der Anmeldung bei Prostituierten erhobenen Daten an andere Stellen weitgehend auszuschließen, geht auf eine Empfehlung aus der Evaluation des ProstSchG zurück. Die hierzu von der Kommission befragten Länder haben dieser mit knapper Mehrheit zugestimmt (Zustimmung: 6; neutral: 4; Ablehnung 5)[33]. In den Kommunen ergab sich ein gemischtes Bild (Zustimmung: 7; neutral: 0; Ablehnung: 4)[34]. Teils wurde i. S. d. Vorschlags der Kommission darauf hingewiesen, dass „dies einer der Hauptgründe (z. B. die Weiterleitung der Daten ans Finanzamt und die Unsicherheit über den bestehenden Datenschutz) für eine Nichtanmeldung von einzelnen Personen“ sei. In anderen Stellungnahmen der Kommunen wurde hingegen geltend gemacht, dass zum Schutz vor Menschenhandel und Ausbeutung unter den gegebenen Voraussetzungen weiterhin eine Weitergabe von Daten an die Polizei möglich sein müsse. Dies stellt die Kommission nicht infrage. Hinsichtlich der Weiterleitung von Daten an die Finanzbehörden wurde mehrfach angeführt, dass diese die Daten benötigten. Dem hielten andere wiederum entgegen, dass die Weiterleitung der Daten an das Finanzamt dem Schutzgedanken des Gesetzes entgegenstehe, weil sich weniger Prostituierte anmeldeten.

33 In einzelnen Bundesländern erfolgte die Bewertung der Empfehlungen durch die teilnehmenden Behörden bei voneinander abweichenden Einschätzungen getrennt, sodass die Anzahl der abgegebenen Bewertungen von der Anzahl der teilnehmenden Bundesländer abweichen kann.

34 In einzelnen Kommunen erfolgte die Bewertung der Empfehlungen durch die teilnehmenden Stellen bei voneinander abweichenden Einschätzungen getrennt, sodass die Anzahl der abgegebenen Bewertungen von der Anzahl der teilnehmenden Kommunen abweichen kann.

Maßnahmenvorschlag 4: Schaffung einer verpflichtenden Regelung zur Hinzuziehung von Sprachmittler*innen im Rahmen der Beratungen

Ausgangslage

Das ProstSchG schreibt bislang nicht vor, dass zu den erforderlichen Beratungsgesprächen verpflichtend Sprachmittler*innen hinzugezogen werden müssen. Für das Informations- und Beratungsgespräch normiert § 8 Abs. 2 S. 3 ProstSchG lediglich, dass die Behörde Dritte zum Zwecke der Sprachmittlung ohne Zustimmung der anmeldepflichtigen Person hinzuziehen kann. Ähnliches ist für die gesundheitliche Beratung normiert worden: § 10 Abs. 2 S. 3 ProstSchG bestimmt, dass Dritte mit Zustimmung der Behörde und der anmeldepflichtigen Person zur gesundheitlichen Beratung hinzugezogen werden können.

Diese Regelungen werden der Bedeutung der im Rahmen der Anmeldung durchzuführenden Beratung auch und gerade angesichts der Tatsache, dass eine erhebliche Zahl von Prostituierten kein oder nur ein wenig Deutsch spricht und versteht, nicht gerecht. Ein Beratungsgespräch kann nur Wirkung entfalten, wenn Beratende und Beratene sich verständigen können. Das ist in der Praxis des Anmeldeverfahrens bislang nicht immer der Fall: Die Evaluation des ProstSchG hat gezeigt, dass die Hinzuziehung von Sprachmittler*innen bei Verständigungsproblemen nicht allerorts erfolgt. Stattdessen werden die Beratungsgespräche teils auf Deutsch geführt oder die Beratungen werden abgebrochen.[35]

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Kommission empfiehlt, im ProstSchG zu normieren, dass zu der neu gestalteten Beratung (Orientierungsberatung; → siehe dazu Maßnahmenvorschläge 1 und 8) im Bedarfsfall verpflichtend Sprachmittler*innen hinzuzuziehen sind oder zumindest taugliche Dolmetschungsprogramme eingesetzt werden.

Ziele/Wirkungen/Umsetzung

Auch diese Maßnahme dient dazu, das Anmeldeverfahren niedrigschwelliger auszugestalten. Dass beratende und beratene Personen sich verständigen können, ist ohnedies die Grundbedingung dafür, dass die Schutzwirkungen des Anmeldeverfahrens greifen. Schon bei der Terminvereinbarung für die (künftige) Orientierungsberatung (→ siehe Maßnahmenvorschlag 1) muss daher nach der Sprache gefragt werden.

Wichtig erscheint der Kommission zudem, dass der Einsatz von Sprachmittler*innen für Prostituierte gebührenfrei ist, andernfalls würde eine neue Hürde für die Teilnahme am Anmeldeverfahren gerade für Menschen mit geringen Deutschkenntnissen begründet (→ siehe auch Maßnahmenvorschlag 2 zur generellen Gebührenfreiheit der Anmeldung).

Dieser Vorschlag basiert auf einer Empfehlung aus der Evaluation des ProstSchG. Die hierzu befragten Länder haben ihm durchgängig zugestimmt (Zustimmung: 12; neutral: 0; Ablehnung: 0). Ebenso haben die hierzu befragten Kommunen dem Vorschlag ganz überwiegend zugestimmt (Zustimmung: 8; neutral: 0; Ablehnung: 1). Als Gegenargument wurde einzig die Möglichkeit des Einsatzes von Übersetzungsgeräten angeführt; dies hat die Kommission mit ihrem Verweis auf die Möglichkeit zur Nutzung von Dolmetschungsprogrammen berücksichtigt.

35 Bartsch, Küster, Treskow, Henningsmeier, Renzikowski 2025, 251.

Maßnahmenvorschlag 5: Schaffung einer (klarstellenden) rechtlichen Regelung, die die Möglichkeit zur aktiven Abmeldung von der Prostitution festschreibt

Ausgangslage

§ 3 Abs. 1 ProstSchG beinhaltet die Verpflichtung zur Anmeldung der Tätigkeit als Prostituierte*r vor Aufnahme der Tätigkeit. Die von der Behörde erteilte Anmeldebescheinigung gilt de lege lata für anmeldepflichtige Personen ab 21 Jahren für zwei Jahre, hiernach muss sie verlängert werden (→ siehe hierzu die Reformempfehlungen bei Maßnahmenvorschlag 1). Erfolgt keine Verlängerung, sind die im Zusammenhang mit der Anmeldung erhobenen personenbezogenen Daten von Prostituierten grundsätzlich spätestens drei Monate nach Ablauf der Gültigkeitsdauer der Anmeldebescheinigung zu löschen (→ siehe hierzu die Darstellung bei Maßnahmenvorschlag 3). Für diese Fälle einer passiven Abmeldung von der Prostitution – der*die Prostituierte verlängert die Gültigkeitsdauer der Anmeldebescheinigung nicht – hat der Gesetzgeber mithin vorgeschrieben, was mit den bei der Anmeldung gespeicherten Daten zu geschehen hat. Sie sind binnen drei Monaten zu löschen (siehe § 34 Abs. 3 S. 2 ProstSchG). Dahinter steht folgender, oben (→ siehe Maßnahmenvorschlag 3) bereits erläuterter Gedanke: In Anbetracht der Stigmatisierung, die Prostituierte wegen ihrer Tätigkeit erfahren, und des daraus resultierenden besonderen Interesses der Prostituierten am Schutz ihrer Daten und deren schnellstmöglicher Löschung wollte der Gesetzgeber mit § 34 Abs. 3 S. 2 ProstSchG „ein ‚Recht auf [behördliches] Vergessen-Werden'" begründen.

Nicht explizit, jedenfalls nicht ausreichend klar, hat der Gesetzgeber geregelt, ob Prostituierte neben der Möglichkeit zur passiven Abmeldung auch die Option haben, sich vor Ablauf der Gültigkeitsdauer ihrer Anmeldebescheinigung aktiv – durch entsprechende Erklärung gegenüber der Behörde und Rückgabe der Anmeldebescheinigung – von der Prostitution abzumelden. Daher bestehen in der behördlichen Praxis erhebliche Unsicherheiten darüber, ob eine solche aktive Abmeldung möglich ist und welche Folgen sie für die Speicherung der bei der Anmeldung erhobenen Daten hat. So gaben zwar 90 Prozent der hierzu im Rahmen der Evaluation des ProstSchG befragten Behörden an, dass die vorzeitige Rückgabe der Anmeldebescheinigung möglich sei. Jedoch werden die Daten von Prostituierten nach der Rückgabe der Bescheinigung von weniger als 50 Prozent gelöscht, zudem wird ebenfalls von weniger als 50 Prozent der Behörden eine Bescheinigung über die Rückgabe ausgestellt.[36]

Daraus ergeben sich Nachteile für Prostituierte: So orientieren sich bspw. Forderungen des Finanzamts an der Anmeldung zur Prostitutionsausübung. Kann die Abmeldung nicht nachgewiesen werden, kann den Forderungen unter Umständen nicht erfolgreich entgegengetreten werden. Zudem wird von manchen Behörden bei der Beantragung von Sozialleistungen laut den Angaben der angehörten Länder und Kommunen teils ein Nachweis über die Beendigung der Tätigkeit in der Prostitution verlangt. Darüber hinaus haben Prostituierte angesichts von Stigmatisierungs- und Diskriminierungsrisiken ein berechtigtes Interesse daran, dass die bei den Behörden über ihre Prostitutionstätigkeit gespeicherten Daten nach tatsächlicher Beendigung der Tätigkeit schnellstmöglich gelöscht werden. Schließlich ist die Möglichkeit, sich aktiv von der Prostitutionstätigkeit abzumelden, auch unter dem Gesichtspunkt der Selbstbestimmung und Selbstwirksamkeit von Bedeutung. Sie bietet Prostituierten die Möglichkeit, sich persönlich und in Gänze von der nicht mehr gewünschten Tätigkeit abzugrenzen.

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Kommission empfiehlt daher, in den Regelungen über die Gültigkeit der Anmeldebescheinigung (aktuell: § 5 ProstSchG) oder an anderer geeigneter Stelle des ProstSchG (klarstellend) festzuschreiben, dass die Anmeldebescheinigung ihre Gültigkeit auch dann verliert, wenn ein*e Prostituierte*r sich mittels entsprechender schriftlicher Erklärung gegenüber der Prostituiertenschutzbehörde von der Prostitution abmeldet und die Anmeldebescheinigung zurückgibt. Im Fall einer digitalen Anmeldebescheinigung (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 21) ist deren Löschung in geeigneter Form nachzuweisen.

36 Bartsch, Küster, Treskow, Henningsmeier, Renzikowski 2025, 261.

Die Abmeldung sollte bundesweit und gebührenfrei bei den für die Anmeldung zuständigen Stellen möglich sein, also unabhängig vom Ort der ursprünglichen Anmeldung. Eine erfolgte Abmeldung muss gegebenenfalls von der Abmeldebehörde an die Behörde, bei der die Anmeldung erfolgt ist, weitergeleitet werden.

In den Regelungen des ProstSchG über Datenverarbeitung und Datenschutz (§ 34 ProstSchG) ist klarzustellen, dass nicht nur mit Ablauf der (gesetzlichen) Gültigkeitsdauer einer Anmeldebescheinigung (vgl. § 34 Abs. 3 S. 2 ProstSchG), sondern auch mit dem von Prostituierten mittels Abmeldeerklärung und Rückgabe der Anmeldebescheinigung selbst herbeigeführtem Ende der Gültigkeit die Dreimonatsfrist zur Datenlöschung in Gang gesetzt wird.

Ziele/Wirkungen/Umsetzung

Durch die Einführung einer Regelung zur Möglichkeit der aktiven Abmeldung von der Prostitutionstätigkeit wird es Personen ermöglicht, sich des rechtlichen Status als angemeldete*r Prostituierte*r zu entledigen. Hierdurch werden Hindernisse für die Inanspruchnahme von Sozialleistungen abgebaut und unberechtigte Forderungen der Finanzämter vermieden. Zugleich wird die Selbstbestimmung von Prostituierten gestärkt, (Selbst-)Stigmatisierungsrisken werden gemindert.

Dieser Vorschlag der Kommission geht auf eine Empfehlung aus der Evaluation des ProstSchG zurück. Sie hat in der Abfrage bei den Bundesländern große Zustimmung gefunden: Zehn Länder stimmten zu, zwei verhielten sich neutral, ablehnend votierte keines. In den befragten Kommunen hat diese Empfehlung durchgehend Zustimmung gefunden.

Maßnahmenvorschlag 6: Abschaffung der Pflicht zur Angabe von Ländern und Kommunen, in denen die Prostitutionstätigkeit geplant ist, und zugehöriger Regelungen

Ausgangslage

Nach § 4 Abs. 1 Nr. 5 ProstSchG müssen Prostituierte bei der Anmeldung diejenigen Länder und Kommunen angeben, in denen die Prostitutionstätigkeit geplant ist. Hieran anknüpfend bestimmen § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 und Abs. 2 S. 1 Nr. 4 ProstSchG, dass in der Anmelde- bzw. Aliasbescheinigung die von Prostituierten angegebenen Länder und Kommunen aufzuführen sind; spätere Änderungen der gewünschten Länder oder Kommunen haben Prostituierte nach § 4 Abs. 5 ProstSchG gegenüber der zuständigen Behörde anzuzeigen. Des Weiteren gibt § 34 Abs. 6 ProstSchG den zuständigen Behörden auf, die Daten aus der Anmeldung den Behörden zu übermitteln, die an den angemeldeten Tätigkeitsorten des*der Prostituierten für Aufgaben nach Abschnitt 2 oder Abschnitt 5 des ProstSchG zuständig sind.

Diese Vorschriften haben sich als nicht praxistauglich erwiesen. Sie errichten unnötige Hürden im Anmeldeprozess. Da ein erheblicher Teil der Prostituierten reisend tätig ist[37] und sich im Vorhinein nur schwer absehen lässt, in welchen Gebieten Deutschlands die Prostitution ausgeübt werden wird, werden laut den Daten der amtlichen Statistiken zum ProstSchG mittlerweile in mehr als 95 Prozent der Fälle keine Länder oder Kommunen mehr eingetragen.[38] Stattdessen wird lediglich „bundesweite Tätigkeit“ vermerkt. Diesem Umstand soll mit der hier gegebenen Empfehlung Rechnung getragen werden.

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Kommission empfiehlt, die Regelung über die Pflicht zur Angabe von Ländern und Kommunen, in denen die Prostitutionstätigkeit voraussichtlich ausgeübt wird (§ 4 Abs. 1 Nr. 5 ProstSchG), und die Regelung über die Eintragung dieser Länder und Kommunen in der Anmeldebescheinigung (§ 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 und Abs. 2 S. 1 Nr. 4 ProstSchG) zu streichen, ebenso die Pflicht zur Anzeige von Änderungen (§ 4 Abs. 5 ProstSchG, soweit er sich auf § 4 Abs. 1 Nr. 5 ProstSchG bezieht) und die Pflicht zur Übermittlung der Daten aus der Anmeldung an die zuständigen Behörden in den angegebenen Ländern und Kommunen (§ 34 Abs. 6 ProstSchG).

Ziele/Wirkungen/Umsetzung

Der Verzicht auf die Erhebung der geplanten Tätigkeitsorte führt zu einer Anpassung des Gesetzes an die Lebensrealität von Prostituierten und an die mittlerweile ohnehin gelebte behördliche Praxis. Auf diese Weise wird zudem das Anmeldeverfahren verschlankt und vereinfacht, was wiederum den Zugang für Prostituierte erleichtert.

Dieser Maßnahmenvorschlag beruht auf einer Empfehlung aus der Evaluation des ProstSchG, die als Prüfempfehlung formuliert war. Die hierzu befragten Länder haben ihr mit großer Mehrheit zugestimmt (Zustimmung: 11; neutral: 1; Ablehnung: 0). Die befragten Kommunen haben ebenfalls mehrheitlich zugestimmt (Zustimmung: 7; neutral: 0; Ablehnung 1; Enthaltung 1).

37 Bartsch, Küster, Treskow, Henningsmeier, Renzikowski 2025, 248.

38 Statistisches Bundesamt 2025, Blatt 22821-b02.

Maßnahmenvorschlag 7: Abschaffung des Ländervorbehalts zur Einschränkung des räumlichen Geltungsbereichs der Anmeldebescheinigung

Ausgangslage

Nach § 5 Abs. 3 S. 1 ProstSchG ist die Anmeldebescheinigung örtlich unbeschränkt gültig, soweit die Länder keine abweichenden Regelungen zur räumlichen Geltung getroffen haben. § 5 Abs. 3 S. 2 ProstSchG bestimmt diesbezüglich, dass in die Anmeldebescheinigung ein Hinweis auf die Möglichkeit abweichenden Landesrechts aufzunehmen ist. Sofern ein Land eine abweichende Regelung i. S. d. § 5 Abs. 3 S. 1 ProstSchG getroffen hat, sind Prostituierte nach § 3 Abs. 2 ProstSchG verpflichtet, sich zusätzlich auch bei der zuständigen Behörde in diesem Land anzumelden.[39] In der sodann auszustellenden (weiteren) Anmeldebescheinigung ist gem. § 6 Abs. 3 ProstSchG deren räumlicher Geltungsbereich anzugeben. Eine Bescheinigung über die gesundheitliche Beratung ist unter Umständen für alle erforderlichen Anmeldungen – also auch für Anmeldungen in Ländern mit abweichendem Landesrecht i. S. d. § 5 Abs. 3 S. 1 ProstSchG – gültig (§ 4 Abs. 3 S. 2 ProstSchG).

Dieser Vorbehalt zum Erlass abweichenden Landesrechts hat keine Bedeutung erlangt. Seit der Einführung des ProstSchG im Jahr 2017 hat kein Bundesland von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Hierfür besteht auch kein Bedarf.[40] Das Erfordernis einer weiteren Anmeldung begründete vielmehr eine weitere Hürde für Prostituierte, sich anzumelden. Der Vorbehalt in § 5 Abs. 3 S. 1 ProstSchG und die zugehörigen Regelungen sollten daher gestrichen werden.

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Kommission empfiehlt, den Vorbehalt zum Erlass abweichenden Landesrechts hinsichtlich der räumlichen Geltung der Anmeldebescheinigung in § 5 Abs. 3 S. 1 ProstSchG zu streichen, ebenso die zugehörigen Regelungen in den §§ 3 Abs. 2, 4 Abs. 3 S. 2, 5 Abs. 3 S. 2 und 6 Abs. 3 ProstSchG.

Ziele/Wirkungen/Umsetzung

Die Streichung des Vorbehalts und der zugehörigen Regelungen führt zu einer Verschlankung des Verfahrensrechts und beugt zudem einer weiteren Verkomplizierung des Anmeldeprozesses in Form zusätzlich erforderlicher Anmeldungen vor.

Dieser Maßnahmenvorschlag geht auf eine Empfehlung aus der Evaluation des ProstSchG zurück. Bei den befragten Ländern hat der Vorschlag große Zustimmung gefunden (Zustimmung: 8; neutral: 4; Ablehnung: 0). Die befragten Kommunen haben der Empfehlung ebenfalls weithin zugestimmt (Zustimmung: 11; neutral: 0; Ablehnung: 2; Enthaltung 3)[41]. Seitens einer Stadt wurden allerdings Bedenken des Ordnungsamtes mitgeteilt. Angemerkt wurde insoweit, dass zunächst geprüft werden solle, ob von der Regelung Gebrauch gemacht werde und berechtigte Interessen an der Beibehaltung bestünden. Beides ist, wie aufgezeigt, nicht der Fall.

39 BT-Drs. 18/8856, 67 f.

40 Bartsch, Küster, Treskow, Henningsmeier, Renzikowski 2025, 278.

41 In einzelnen Kommunen erfolgte die Bewertung der Empfehlungen durch die teilnehmenden Stellen bei voneinander abweichenden Einschätzungen getrennt, sodass die Anzahl der abgegebenen Bewertungen von der Anzahl der teilnehmenden Kommunen abweichen kann.

2.1.2 Fokussierung auf Schutz der Gesundheit und der sexuellen Selbstbestimmung

Maßnahmenvorschlag 8: Klare Ausrichtung des Anmeldeverfahrens an den beiden zentralen Schutzaufträgen: Schutz der sexuellen Selbstbestimmung und Schutz der Gesundheit

Ausgangslage

Das Anmeldeverfahren findet seine Rechtfertigung darin, dass die Prostitution eine gefahrgeneigte Tätigkeit[42] darstellt, die grundsätzlich ohne Vorbereitung auf diese Risiken bzw. ohne vorhergehende Ausbildung ausgeübt werden kann.[43] Insbesondere bestehen Risiken für die sexuelle Selbstbestimmung und die Gesundheit. Dabei ist der Grad der Risiken angesichts der Heterogenität des Feldes und unterschiedlicher Formen der Prostitutionsausübung, die überdies in divergierenden Settings erfolgen, unterschiedlich ausgeprägt.

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Kommission empfiehlt, die künftig im Anmeldeverfahren allein durchzuführende Orientierungsberatung (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 1) konsequent am Gedanken des Schutzes der sexuellen Selbstbestimmung und der Gesundheit auszurichten. Dabei sollen die Berater*innen auch deutlich mehr als bislang auf die individuellen Bedarfe der jeweils beratenen Personen eingehen. Dass die gesamte Orientierungsberatung an den individuellen Bedarfen der beratenen Person auszurichten ist, sollte in den Regelungen über diese Beratung festgeschrieben werden.

Welche Themen die Kommission für die Orientierungsberatung – insbesondere für die Erstberatung vor erstmaliger Aufnahme der Prostitution – als besonders wichtig erachtet, wird unter Ziele/Wirkungen/Umsetzung. dargelegt. Der dort aufgeführte Themenkatalog ist nicht als abschließend zu verstehen. Die in der Orientierungsberatung im Einzelnen zu behandelnden Themen sollten künftig vielmehr durch ein Fachgremium, in das auch Prostituierte und FBS einbezogen werden, festgelegt und regelmäßig aktualisiert werden. An dem in § 7 Abs. 2 ProstSchG für das Informations- und Beratungsgespräch festgelegten Katalog von Mindestinhalten, die der Orientierungsberatung insgesamt einen Rahmen geben, sollte dabei – unter Berücksichtigung der Individualisierungsmaßgabe (siehe zuvor) – festgehalten werden. Zudem bedarf es aus Sicht der Kommission der Ergänzung dieses Katalogs um folgende Mindestinhalte: 1. Informationen über typische Risiken der Prostitution, Abläufe und gängige Praktiken in einzelnen Prostitutionsbereichen (je nach in Aussicht genommenem Tätigkeitsbereich), 2. Informationen über einen möglichen Ausstieg aus der Prostitution und anerkannte Stellen, die bei Aus- oder Umstieg behilflich sein können (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 17), und 3. Informationen über alternative Berufsmöglichkeiten abseits der Prostitution. Da Informations- und Beratungsgespräch sowie gesundheitliche Beratung in der Orientierungsberatung zusammengeführt werden, sollte der Themenkatalog überdies um die Mindestinhalte der bisherigen gesundheitlichen Beratung (§ 10 Abs. 2 S. 1 ProstSchG) ergänzt werden.

42 So BT-Drs. 18/8556, 35.

43 Dass Prostitution i. S. d. § 2 Abs. 2. ProstSchG ohne Ausbildung stattfindet, trifft nicht auf alle Formen des sehr weit gefassten Prostitutionsbegriffs zu. Vgl. dazu Bartsch, Küster, Treskow, Henningsmeier, Renzikowski 2025, 275 f.

Zudem empfiehlt die Kommission die Schaffung einer digitalen Anwendung etwa in Form einer App, in der gesundheitliche, soziale und rechtliche Informationsmodule von Prostituierten jederzeit bedarfsgerecht und in verschiedenen Sprachen abgerufen und genutzt werden können. Die Kommission schlägt vor, die inhaltliche Verantwortung für ein solches Angebot beim Bundesinstitut für Öffentliche Gesundheit (BIÖG) anzusiedeln.

Die in § 5 Abs. 2 ProstSchG geregelten Gründe für eine Nichterteilung der Anmeldebescheinigung (→ siehe zum Änderungsbedarf unter dem Gesichtspunkt der Hochsetzung des Mindestalters für die Anmeldung zudem Maßnahmenvorschlag 9) sollten dahin gehend ergänzt werden, dass die Anmeldebescheinigung nicht erteilt werden darf, wenn offensichtliche tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorhanden sind, dass ein*e Prostituierte*r nicht über die zum eigenen Schutz erforderliche Einsicht verfügt.

Zudem ist § 5 ProstSchG dahin gehend zu ergänzen, dass Personen, denen eine Anmeldebescheinigung aus einem der in § 5 Abs. 2 ProstSchG genannten Gründe nicht erteilt wurde, einen schriftlichen Bescheid über die Nichterteilung erhalten, sofern sie der Anmeldestelle Auskunft über die zur Bescheiderstellung erforderlichen Daten geben und die allein hierauf bezogene Zustimmung zur Datennutzung erteilen. Die betroffenen Personen sind hierüber zu belehren.

Ziele/Wirkungen/Umsetzung

Die Kommission betont, dass bei der gesetzlichen Ausgestaltung der Orientierungsberatung klar zwischen der Erstberatung vor erstmaliger Aufnahme der Prostitutionstätigkeit (Orientierungserstberatung) und Folgeberatungen nach Aufnahme der Tätigkeit (Orientierungsfolgeberatungen) unterschieden werden sollte. In beiden Beratungssituationen kann der Verweis auf das zu schaffende digitale modulare Informationstool dazu beitragen, den zeitlichen Rahmen und die begrenzte Aufmerksamkeitsspanne innerhalb der persönlichen Beratung angemessen zu berücksichtigen. Dadurch kann die verfügbare Beratungszeit gezielt für diejenigen Themen genutzt werden, die für die ratsuchende Person individuell von besonderer Bedeutung sind; ergänzende Informationen können bedarfsgerecht über das digitale Angebot erschlossen werden.

Orientierungserstberatung
Die Erstberatung muss künftig deutlich mehr dazu genutzt werden, den beratenen Menschen ein realistisches Bild von der Prostitutionstätigkeit zu vermitteln und auch die damit potenziell verbundenen Nachteile (insbesondere Risiken) aufzuzeigen. Im Hinblick auf Risiken ist dabei sowohl auf Risiken für die Gesundheit als auch auf Risiken einzugehen, die für die sexuelle Selbstbestimmung bestehen können. Ziel muss es sein, einen Realitätsbezug[44] herzustellen, um den Beratenen eine selbstbestimmte Entscheidung darüber zu ermöglichen, ob sie die Prostitutionstätigkeit aufnehmen wollen oder nicht. Um ein realistisches Bild der Prostitutionstätigkeit zu vermitteln, soll auch über typische Gefahren, Abläufe und Praktiken im Rahmen der Prostitution informiert werden. Dabei sollen auch mögliches schädliches Kund*innenverhalten und daraus erwachsende Risiken für Prostituierte, bspw. durch Übergriffe von Kund*innen, thematisiert werden.

Weiterhin sollte die Erstberatung stärker dazu genutzt werden, die individuellen Gründe für die ins Auge gefasste Aufnahme der Prostitutionstätigkeit zu ermitteln. Nicht selten sehen Menschen in der Prostitution für sich den einzigen (Aus-)Weg, etwa weil sie hohe Schulden haben, nicht wissen, wie sie sonst ihren Drogenkonsum finanzieren sollen, oder meinen, keine beruflichen Alternativen zu besitzen.[45] In solchen Fällen sollte die Orientierungsberatung tatsächlich Orientierung darüber geben, welche staatlichen und nichtstaatlichen Unterstützungsangebote es für die jeweiligen Probleme gibt und welche Möglichkeiten (auch: alternativen Arbeitsmöglichkeiten) die Beratenen haben, um die Probleme anders als durch eine Tätigkeit in der Prostitution zu lösen. So gestaltet, wird die Orientierungserstberatung künftig auch einen „Umstieg vor dem Einstieg in die Prostitution“ ermöglichen. Grundvoraussetzung für das Gelingen ist, dass die Berater*in-

44 Siehe dazu BMBFSFJ 2025, 83 ff.

45 Zu Motiven für die Aufnahme der Prostitutionstätigkeit vgl. Bartsch, Küster, Treskow, Henningsmeier, Renzikowski 2025, 450; siehe auch Kavemann, Rabe, Fischer, Helfferich 2007, 14 ff.

nen zu Problemlagen, die im Feld der Prostitution immer wieder auftreten, gut geschult sind (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 13). Des Weiteren bedarf es einer breiten Vernetzung mit anderen staatlichen und nichtstaatlichen Stellen, die bei den wiederkehrend auftretenden Problemlagen Hilfe und Unterstützung leisten können (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 10 zur verpflichtenden Einrichtung Runder Tische). Nur klarstellend ist an dieser Stelle zu betonen, dass von den Berater*innen in den Prostituiertenschutzbehörden nicht erwartet werden kann, in Zukunft etwa selbst Schulden-, Berufs- oder Suchthilfeberatungen durchzuführen. Dies muss durch jeweils spezialisierte staatliche oder nichtstaatliche Stellen erfolgen. Das dem ProstSchG insoweit schon heute zugrunde liegende Konzept der Verweisberatung (vgl. § 9 Abs. 1 ProstSchG) sollte daher beibehalten, zukünftig aber noch stärker betont werden.

Zudem müssen den Beratenen in der Orientierungserstberatung ausreichende Grundinformationen gegeben werden, damit sie der Tätigkeit in der Prostitution sicher nachgehen können. Im Hinblick auf den Gesundheitsschutz gehören dazu – wie schon bislang – Informationen zu Krankheitsverhütung (insbesondere auch zu HIV-Präexpositionsprophylaxe und HIV-Postexpositionsprophylaxe und zudem zu Prävention von und Hilfe bei psychischen Problemen), Empfängnisregelung und zu Risiken des Alkohol- oder Drogengebrauchs (vgl. § 10 Abs. 2 S. 1 ProstSchG).

Darüber hinaus ist es dringend erforderlich, dem Krankenversicherungsschutz von Prostituierten im Kontext des Gesundheitsschutzes deutlich mehr Aufmerksamkeit zu widmen. Nach wie vor verfügt ein erheblicher Teil der Prostituierten über keinen oder keinen in Deutschland wirksam nutzbaren Krankenversicherungsschutz und hat keinen sonstigen Anspruch auf Krankenversicherung.[46] Erlangt werden kann er wegen der zumeist vorliegenden selbstständigen Tätigkeit nur durch eine private Krankenversicherung, insbesondere den – aus dem Einkommen häufig kaum zu finanzierenden – sog. Basistarif nach § 152 Versicherungsaufsichtsgesetz. Fehlender Krankenversicherungsschutz erschwert den Zugang zur regulären gesundheitlichen Versorgung und kann dazu führen, dass präventive und medizinische Leistungen verspätet oder gar nicht in Anspruch genommen werden (→ siehe dazu auch Maßnahmenvorschlag 50). Im Rahmen des gesundheitsbezogenen Teils der Orientierungsberatung sollte das Thema Krankenversicherung daher deutlich stärker berücksichtigt und auf geeignete Beratungs- und Unterstützungsangebote hingewiesen werden. Insbesondere bei grenzüberschreitenden Erwerbs- und Lebenssituationen kann die Klärung des Versicherungsstatus komplex sein, eine gesundheitliche Beratung kann die hierfür erforderliche sozialrechtliche Fachberatung (z. B. Clearingstellen) nicht immer ersetzen. In der Orientierungserstberatung ist aber künftig möglichst die Frage des Krankenversicherungsschutzes zu klären. Ist er nicht gegeben, sollte darüber aufgeklärt werden, welche Möglichkeiten bestehen, Krankenversicherungsschutz zu erlangen bzw. bestehende Hürden zu überwinden; gegebenenfalls sollte sozialrechtliche Fachberatung empfohlen werden. Zugleich sollten alle Beratenen über die künftig noch einmal mehr auf Prostituierte zugeschnittene Möglichkeit aufgeklärt werden, anonyme und unter bestimmten Voraussetzungen kostenfreie Beratungen und Untersuchungen nach § 19 IfSG zu erhalten (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 50).

Im Hinblick auf den Schutz der sexuellen Selbstbestimmung sollte die auch weiterhin vorzusehende Erteilung von Grundinformationen zu wichtigen Rechten und Pflichten von Prostituierten (vgl. § 7 Abs. 2 Nr. 1 und 5 ProstSchG) insbesondere auch dazu genutzt werden, über das Recht der Selbstbestimmung in der Prostitution aufzuklären, namentlich also bspw. darüber, dass niemand in unzulässiger Weise auf die Grundentscheidung zur Aufnahme oder Fortführung der Prostitutionstätigkeit Einfluss nehmen darf (vgl. § 232a des Strafgesetzbuchs [StGB] bzw. § 179 Strafgesetzbuch-Entwurf [StGB-E]), dass von niemandem Vorgaben zu Art, Umfang, Häufigkeit der Prostitutionstätigkeit, zur Auswahl von Kund*innen oder zur Preisgestaltung (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 28) gemacht werden dürfen (§ 3 ProstG, § 26 Abs. 1 und 2 ProstSchG), dass bestimmte Formen der Prostitutionsausübung, etwa Flatrate-Sex und (Rape-)Gangbang-Veranstaltun-

46 Der Anteil der Personen ohne Krankenversicherung variiert zwischen den Studien, ist jedoch durchweg hoch. In der Evaluation des ProstSchG lag der Anteil bei 16,2 Prozent (n=2.175; Bartsch, Küster, Treskow, Henningsmeier, Renzikowski 2025, 484), in der Evaluation des Prostitutionsgesetzes bei 13,1 Prozent (n=305; Helfferich, Fischer, Kavemann, Leopold, Rabe 2005, 42), in einer (der Sache nach allerdings qualitativ angelegten) Untersuchung der Deutschen Aidshilfe bei ca. 23,8 Prozent (n=80, Willems 2024, 18).

gen, zum Schutz der sexuellen Selbstbestimmung jedenfalls in Prostitutionsgewerben verboten sind (§ 14 Abs. 2 Nr. 1 ProstSchG)[47] und dass Prostitutionsgewerbetreibende sich von Prostituierten keine Vermögensvorteile versprechen oder zuwenden lassen dürfen, die in einem auffälligen Missverhältnis zu der dafür erbrachten Leistung stehen (§ 24 Abs. 4 ProstSchG, § 180a StGB, § 180 Abs. 1 Nr. 2 StGB-E), und dass die Gewerbetreibenden – nach den Vorschlägen der Kommission – verpflichtet sind, Prostituierte vor Aufnahme der Tätigkeit über alle auf sie zukommenden Kosten zu informieren (→ Maßnahmenvorschlag 29).

Zugleich ist weiterhin über Beratungsangebote und über Hilfe in Notfallsituationen (etwa im Fall der Ausübung unlauteren Zwangs oder Übergriffen von Kund*innen) zu informieren (vgl. § 7 Abs. 2 Nr. 3 und 4 ProstSchG).

Des Weiteren muss die Erstberatung dafür genutzt werden, bei tatsächlichen Anhaltspunkten für das Betroffensein von prostitutionsspezifischer Kriminalität durch Nichterteilung der Anmeldebescheinigung (vgl. § 5 Abs. 2 Nr. 5 ProstSchG) und sofortiges Ergreifen von Schutzmaßnahmen (vgl. § 9 Abs. 2 ProstSchG), für die es behördlicher Reaktions- und Schutzkonzepte bedarf, unmittelbar Hilfe zu leisten. Der insgesamt anonym-vertrauliche Charakter der Orientierungsberatung, die ausschließlich durch Sozialarbeitende durchgeführt werden soll (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 1), soll den Beratenen noch mehr als bislang die Möglichkeit geben, eine etwaig bestehende Zwangs- oder Notlage zu offenbaren (vgl. § 10 Abs. 2 S. 2 ProstSchG). Da die Berater*innen künftig deutlich besser auf ihre Tätigkeit vorbereitet sein werden (→ siehe Maßnahmenvorschlag 13) und überdies validierte Instrumente zum Erkennen des Betroffenseins von prostitutionsspezifischer Kriminalität erarbeitet und eingesetzt werden sollen (→ siehe Maßnahmenvorschlag 15), wird das Anmeldeverfahren in Zukunft auch insoweit einen größeren Schutz der sexuellen Selbstbestimmung entfalten; zugleich würden mehr Fälle, in denen unter Einsatz unlauterer Mittel auf die Entscheidung für die Prostitution Druck ausgeübt wurde, entdeckt werden. Der im Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der strafrechtlichen Verfolgung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung sowie zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1712[48] enthaltene § 179 Abs. 7 StGB-E wird es (bei Einführung) zudem besser ermöglichen, gegen die Hinterleute, die die unlauteren Mittel gegenüber Prostituierten eingesetzt haben, strafrechtlich vorzugehen.[49]

Dem klaren Fokus der Orientierungsberatung auf sexuelle Selbstbestimmung dient auch der Vorschlag der Kommission, einen weiteren Grund für die Nichterteilung der Anmeldebescheinigung (klarstellend) in den Katalog des § 5 Abs. 2 ProstSchG aufzunehmen. Für den Fall, dass die Selbstbestimmungsfähigkeit der erschienenen Person ersichtlich nicht gegeben ist, bietet zwar bereits jetzt § 12 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) die Möglichkeit, zu deren Schutz die Erteilung der Anmeldebescheinigung zu versagen: Die Handlungsfähigkeit, mithin die Fähigkeit zur Vornahme von Verfahrungshandlungen (§ 12 Abs. 1 VwVfG) und damit eine Handlungsfähigkeit im Rechtssinn, muss aus verwaltungsverfahrensrechtlicher Sicht vorliegen, um sich anmelden zu können.[50] Aufgrund der zentralen Rolle der Einsichtsfähigkeit für die sexuelle Selbstbestimmung scheint der Kommission indes die Normierung einer speziellen Regelung in § 5 Abs. 2 ProstSchG angezeigt. Eine Möglichkeit zur Versagung der Anmeldebescheinigung sollte für den Fall vorgesehen werden, dass offensichtliche tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass eine anmeldewillige Person nicht über die für den eigenen Schutz notwendige Einsichtsfähigkeit verfügt. Diese Vorschrift wird im Lichte der Berufsfreiheit nach Art. 12 Grundgesetz (GG) und der allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG eng auszulegen sein. In der Regel wird die Anmeldebescheinigung aufgrund der verfassungsrechtlich generell gewährten Berufsfreiheit und allgemeinen Handlungsfreiheit und der zugunsten von allen erwachsenen Personen sprechenden Vermutung, dass sie selbstbestimmt handeln,[51] zu erteilen sein. Nur in eng begrenzten Ausnahmefällen, in denen eine selbstbestimmte

47 Siehe dazu auch BT-Drs. 18/8556, 78 f.

48 BT-Drs. 21/6584, 7 ff.

49 Zur bisher bestehenden strafrechtlichen Schutzlücke siehe Bartsch, Küster, Treskow, Henningsmeier, Renzikowski 2025, 428.

50 Bartsch, Küster, Treskow, Henningsmeier, Renzikowski 2025, 257 f.; siehe dazu auch BT-Drs. 18/9036, 7, mit dem Verweis darauf, dass Voraussetzung für die Erteilung einer Anmeldebescheinigung durch die Behörde die Handlungsfähigkeit nach § 12 VwVfG ist.

51 Siehe dazu BMBFSFJ 2025, 91 f.

Tätigkeit in der Prostitution offensichtlich von vornherein ausscheidet, soll (und muss) eine Ausnahme von dieser Regel möglich sein.[52] Hierunter wird man – wie auch de lege lata unter Geltung des § 12 Abs. 1 Nr. 1 VwVfG i.V.m. § 104 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) – etwa Fälle fassen können, in denen bei der anmeldewilligen Person offenkundig eine schwere geistige Behinderung besteht, die im konkreten Fall die Fähigkeit zur Selbstbestimmung in der Prostitution zweifellos ausschließt.[53] Nicht erfasst ist hingegen bspw. der Fall, dass eine anmeldewillige Person Analphabet*in ist, keine oder geringe Deutschkenntnisse besitzt oder einen niedrigen Bildungsstand hat, denn Analphabetismus, fehlende Deutschkenntnisse oder ein geringer Bildungsstand schließen die Fähigkeit zur Selbstbestimmung und zur Einsicht in Risiken für sich genommen nicht aus;[54] für Einzelheiten wird auf das von Brettel[55] zur Evaluation des ProstSchG erstellte Gutachten verwiesen. Ist im Einzelfall die Fähigkeit zur Selbstbestimmung offenkundig nicht gegeben, ist die Nichterteilung der Anmeldebescheinigung auch vor der Folie des Art. 12 GG angesichts der staatlichen Pflicht zum Schutz der sexuellen Selbstbestimmung im insoweit gefahrengeneigten Lebensbereich Prostitution gerechtfertigt. Dieser neue Nichterteilungsgrund tritt neben den bereits existierenden, ebenfalls dem Schutz der sexuellen Selbstbestimmung dienenden Nichterteilungsgrund, dass bei einer*einem zur Anmeldung erschienenen Prostituierten tatsächliche Anhaltspunkte für Zwang oder Ausbeutung vorliegen (§ 5 Abs. 1 Nr. 5 ProstSchG).

Die Versagung einer Anmeldebescheinigung stellt aus rechtlicher Sicht einen Verwaltungsakt dar. Er ergeht bislang in der Regel mündlich. § 37 Abs. 2 VwVfG bestimmt diesbezüglich, dass ein mündlicher Verwaltungsakt schriftlich zu bestätigen ist, sofern die betroffene Person dies unverzüglich verlangt. Nur wenige betroffene Personen werden indes Kenntnis von diesem Recht haben. Daher soll die Anmeldestelle dazu verpflichtet werden, stets einen schriftlichen Bescheid auszustellen, wenn die betroffene Person ihr die dafür notwendigen Daten zur Verfügung stellt und die Zustimmung zur zweckgebundenen Datenverarbeitung erteilt. Zugleich wird eine Pflicht der Behörde begründet, die betroffene Person hierüber zu belehren.

Insgesamt wird man für die Orientierungserstberatungen hinreichend Zeit einplanen müssen. Das ist angesichts des Charakters dieser Beratung als mitmaßgebliche Grundlage für die gewichtige Entscheidung über die Aufnahme der Prostitutionstätigkeit gerechtfertigt – zumal eine Vorbereitung auf die gefahrgeneigte Tätigkeit im Übrigen nicht gewährleistet ist. Soweit Personen zur Orientierungserstberatung kommen, die sich nun zum ersten Mal nach dem ProstSchG anmelden, aber schon seit langer Zeit in der Prostitution tätig sind, kann die Beratung aber auch kürzer ausfallen, weil potenzielle Risiken und Nachteile der Prostitution schon aus eigenem Erleben bekannt sind. Zudem kann gegebenenfalls das digitale, modular aufgebaute Tool bei Bedarf inhaltlich entlasten.

Orientierungsfolgeberatungen
In den Orientierungsfolgeberatungen kann das in der Erstberatung erworbene Wissen aufgefrischt und vertieft werden. Haben sich Änderungen im Recht der Prostitution oder neue Erkenntnisse zu Fragen des Gesundheitsschutzes oder zu Risiken der Prostitution ergeben, ist hierüber zu informieren. Thematisiert werden sollte auch die Frage nach den Gründen für die Absicht, die Prostitution fortzuführen. Sollte sich ergeben, dass eigentlich der Wunsch besteht, die Prostitution aufzugeben, aber Hinderungsgründe etwa in Form von Schulden, Drogenabhängigkeit oder subjektiv empfundener Alternativlosigkeit bestehen (siehe oben), sind wiederum Lösungsmöglichkeiten aufzuzeigen und Kontakte zu vermitteln. Von zentraler Bedeutung ist insoweit, dass die Behörde intensiv mit Aus- bzw. Umstiegsprojekten – ob eigenständig oder bei FBS für Menschen in der Prostitution angesiedelt – kooperiert und im Bedarfsfall unmittelbar Kontakte bzw. Unterstützung vermittelt; auch solche Projekte müssen daher künftig systematisch und gezielt gefördert werden (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 17). Ebenso wie im Erstberatungsgespräch gilt es schließlich

52 So bereits der Referentenentwurf des BMFSFJ zu einem Gesetz zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen vom 29.07.2015, 63, der in § 5 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 ProstSchG-E einen ähnlichen Nichterteilungsgrund vorsah.

53 So bereits der Referentenentwurf des BMFSFJ zu einem Gesetz zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen vom 29.07.2015, 63.

54 So bereits der Referentenentwurf des BMFSFJ zu einem Gesetz zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen vom 29.07.2015, 63.

55 BMBFSFJ 2025.

auch hier, die Möglichkeit zur Offenbarung von Zwangs- oder Notlagen zu eröffnen und gegebenenfalls Schutzmaßnahmen zu ergreifen (§ 9 Abs. 2 ProstSchG). Der neue Nichterteilungsgrund nach § 5 Abs. 2 ProstSchG (siehe oben) findet ebenfalls Anwendung.

Einrichtung eines Fachgremiums zur Bestimmung der im Einzelnen in der Orientierungsberatung zu behandelnden Themen

Die Kommission kann keine abschließende Empfehlung zu den in der Orientierungsberatung zu behandelnden Themen geben. Dies ist schon deshalb nicht möglich, weil der Kanon relevanter Themen im dynamischen Bereich der Prostitution stetig angepasst werden muss. Um Aktualität, Lebens- und Praxisnähe der Orientierungsberatung zu gewährleisten, empfiehlt die Kommission daher die Einrichtung eines Gremiums auf Bundesebene, in dem in Form eines Leitfadens die im Einzelnen jeweils aktuell bedeutsamen Themen unter Berücksichtigung der Heterogenität des Feldes festgelegt werden. Das Expert*innengremium sollte mit Personen besetzt sein, die Expertise in den für die Orientierungsberatung maßgeblichen Feldern aufweisen. Zentral ist aus Sicht der Kommission, dass auch (ehemalige) Prostituierte, anerkannte FBS für Prostituierte und für Opfer von Menschenhandel und Ausbeutung sowie anerkannte Stellen für den Aus- bzw. Umstieg aus der Prostitution an diesem Gremium beteiligt sind. Es dürfte maßgeblich zur Qualität und Akzeptanz des Anmeldeverfahrens unter Prostituierten beitragen, wenn an der inhaltlichen Ausgestaltung auch Personen mit ausgeprägtem Praxiswissen maßgeblich mitgewirkt haben. Dem Fachgremium sollen zudem weitere Aufgaben übertragen werden (→ siehe dazu Maßnahmenvorschläge 13, 14, 19 und 44).

Entwicklung einer informatorischen digitalen Anwendung für Prostituierte

Die Einrichtung einer informatorischen digitalen Anwendung, namentlich in Form einer Informations-App, wird dazu beitragen, die persönliche Beratung von einer zu hohen Informationsdichte zu entlasten, und zugleich einen nachhaltigen, niedrigschwelligen Zugang zu verlässlichen Informationen über vielfältige prostitutionsbezogene Themen ermöglichen. Um Akzeptanz, Praxisnähe und nachhaltige Nutzbarkeit eines solchen Angebots sicherzustellen, sollten die Inhalte kontinuierlich weiterentwickelt und aktualisiert werden; sie müssen zielgruppengerecht zur Verfügung gestellt werden. Die Erarbeitung sollte interdisziplinär und partizipativ unter Einbeziehung von Prostituierten als Zielgruppe sowie einschlägiger FBS erfolgen und inhaltlich mit den Empfehlungen aus dem Fachgremium übereinstimmen. Dabei könnte auch ein Modul entwickelt werden, das über Sperrbezirke in den Kommunen informiert. Da Prostituierte vielfach reisend tätig sind, fällt es ihnen laut Angaben in den von der Kommission durchgeführten Anhörungen an neuen Tätigkeitsorten häufig schwer, herauszufinden, wo Prostitution erlaubt bzw. verboten ist. Eine bundesweite Übersicht zu Sperrgebieten könnte auch für Kund*innen von Prostituierten sinnvoll sein, weil sie hinsichtlich der Einhaltung der Sperrgebietsregelungen künftig auch und sogar zuvorderst in die Verantwortung genommen werden sollen (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 44).

Die Beauftragung des BIÖG erscheint sachgerecht. Es verfügt sowohl über fachliche Expertise in der Entwicklung und Bereitstellung zielgruppengerechter Gesundheitsinformationen als auch über die erforderlichen strukturellen Voraussetzungen für die dauerhafte Pflege und Weiterentwicklung eines solchen Angebots. Mit dem mehrsprachigen Informationsangebot „Zanzu“[56] liegen zudem bereits Erfahrungen mit einem in Zielsetzung und Ausgestaltung vergleichbaren digitalen Informationsangebot vor.

56 Abrufbar unter: https://www.zanzu.de/de/ (letzter Abruf: 09.11.2026).

Maßnahmenvorschlag 9: Hochsetzung der Mindestaltersgrenze zur Anmeldung für die Prostitution auf 21 Jahre

Ausgangslage

Das ProstSchG ermöglicht die Anmeldung de lege lata ab dem 18. Lebensjahr, auch Heranwachsenden (18- bis 20-Jährigen) ist die Tätigkeit in der Prostitution in Deutschland daher grundsätzlich gestattet (vgl. § 5 Abs. 2 Nr. 2 ProstSchG). Allerdings hat der Gesetzgeber für Heranwachsende die Turnusse zur verpflichtenden Wahrnehmung der gesundheitlichen Beratung und der Anmeldung (samt Informations- und Beratungsgespräch) im Vergleich zu Erwachsenen verkürzt (vgl. §§ 4 Abs. 4 S. 2, 5 Abs. 5 S. 3 ProstSchG, 10 Abs. 3 S. 3 ProstSchG). Damit soll u. a. erreicht werden, dass heranwachsende Prostituierte möglichst häufig Kontakt zu den zuständigen Prostituiertenschutzbehörden haben. Dahinter steht laut der Gesetzesbegründung zum ProstSchG die Einschätzung, dass „Heranwachsende [...] in der entwicklungspsychologisch beschriebenen ‚Zwischenphase' von der Jugend zum Erwachsenwerden vielfach noch nicht in der Lage [sind], die Tragweite einer Tätigkeit als Prostituierte und die damit verbundenen Risiken einer solchen Tätigkeit richtig einzuschätzen". Bei Heranwachsenden bestehe „ein gesteigertes Risiko, dass sie als Prostituierte ausgebeutet oder durch Ausnutzung von Naivität, durch Täuschung oder Fremdbestimmung in eine subjektiv ausweglose Lage geraten, in der scheinbar keine Alternative zur Prostitution besteht".[57]

Diese Einschätzung des Gesetzgebers wird von der Kommission – auch vor dem Hintergrund eines relativ hohen Anteils von unter 21-Jährigen in Strafverfahren, die die sexuelle Ausbeutung betreffen[58] – geteilt. Sie ist allerdings der Auffassung, dass die zutreffende entwicklungspsychologische Einschätzung des Gesetzgebers nicht ausreichend Niederschlag in der gesetzlichen Regelung gefunden hat: Wenn Heranwachsende vielfach noch nicht in der Lage sind, die mit der Prostitution verbundenen Risiken für hochrangige Rechtsgüter zu erkennen,[59] dann besteht hinreichender Anlass dazu, diesen noch nicht ausreichend reifen Personen keine Anmeldung für die Prostitution bei einer staatlichen Behörde zu gestatten. Denn die Fähigkeit, die Risiken und Nachteile der Prostitution zu erkennen und sachgerecht einzuschätzen, ist für die Frage nach einer selbstbestimmten Entscheidung über die Teilnahme an der Prostitution von großer Bedeutung.[60] Ist die Fähigkeit zur Herstellung eines solchen Realitätsbezugs[61] bei Personen nicht gegeben, sollte der Staat sie nicht zur Prostitution zulassen.

Eine alternativ zum Regelungsmodell (und milderes Mittel) in Betracht kommende individuelle Reifeprüfung von Heranwachsenden in der Orientierungsberatung hält die Kommission – auch nach einer hierzu durchgeführten Anhörung der Länder und Kommunen – für nicht ausreichend praktikabel, weil sie nicht mit hinreichender Verlässlichkeit durchgeführt werden kann.

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Kommission empfiehlt daher, die Altersgrenze, vor deren Erreichen die Bescheinigung zur Anmeldung für die Prostitution nicht erteilt werden darf, auf 21 Jahre heraufzusetzen; in § 5 Abs. 2 Nr. 2 ProstSchG ist daher zu formulieren, dass die Anmeldebescheinigung nicht erteilt werden darf, wenn die Person unter 21 Jahre (bislang: unter 18 Jahre) alt ist.

Diese Maßnahme bedingt verschiedene Folgeänderungen im ProstSchG, sie werden unter Ziele/Wirkungen/Umsetzung beschrieben.

57 BT-Drs. 18/8556, 35; siehe zu den Herausforderungen des Reifevorgangs im Bereich der Sexualität auch BMBFSFJ 2025, 82; zur Risikobereitschaft und Abschätzung langfristiger Konsequenzen Konrad, König 2018, 13 f.; Günter, Karle 2010, 571 f.

58 Laut BKA 2026a, 11, liegt der Anteil der 18- bis 20-jährigen Opfer in Ermittlungsverfahren, die die sexuelle Ausbeutung betreffen, bei 15 Prozent; vergleichbare Angaben zu Heranwachsenden als Opfern bei der Arbeitsausbeutung finden sich nicht. In der Studie von Bartsch, Labarta Greven, Schierholt, Treskow, Küster, Deyerling, Zietlow 2022, 68 f., befanden sich in den ausgewerteten Strafverfahren 29 Prozent der Opfer zum Zeitpunkt der Tat im Heranwachsendenalter; bei der Arbeitsausbeutung waren es null Prozent.

59 Zu den Herausforderungen der Reifung im Bereich der (kommerzialisierten) Sexualität BMBFSFJ (2025), 81 f.

60 BMBFSFJ 2025, 83 ff.

61 Siehe dazu BMBFSFJ 2025, 83 ff.

Die strafrechtliche Absicherung soll jedenfalls über das Verbot der Inanspruchnahme sexueller Dienstleistungen von nicht angemeldeten Personen (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 40) erfolgen; strafrechtlich in die Pflicht genommen werden sollen Kund*innen, die von unter 21-Jährigen gegen Entgelt sexuelle Dienstleistungen entgegennehmen, nicht die unter 21-jährigen Prostituierten. Ob Änderungen bei kernstrafrechtlichen Regelungen erforderlich sind, ist im Gesetzgebungsverfahren zu prüfen.

Die Kommission weist außerdem darauf hin, dass ein Verbot der Anmeldung zur Prostitution für heranwachsende Personen zwar voraussichtlich dazu führen wird, dass insgesamt weniger Heranwachsende in der Prostitution tätig sind; dass es in Zukunft überhaupt keine heranwachsenden Personen in der Prostitution mehr geben wird, ist aber nicht anzunehmen. Denjenigen Heranwachsenden, die trotz Anmeldeverbots in der Prostitution tätig bleiben, fehlen in Zukunft die behördliche Anbindung und Aufklärung. Daher ist sicherzustellen, dass die anerkannten FBS (→ siehe zum Anerkennungsverfahren Maßnahmenvorschlag 11) ein besonderes Augenmerk auf die Gruppe der Heranwachsenden im Feld der Prostitution legen und diesen Stellen hierfür ausreichend Mittel gewährt werden (→ siehe zum Erfordernis einer besseren finanziellen Ausstattung von FBS Maßnahmenvorschlag 17).

Ziele/Wirkungen/Umsetzung

Die Maßnahme dient dem Schutz der sexuellen Selbstbestimmung im Bereich der Prostitution und verfolgt das Ziel, diesen Schutz unter Abwägung verschiedener grundrechtlicher Positionen größtmöglich und insbesondere stärker als bisher zu verwirklichen. Der staatliche Schutz der sexuellen Selbstbestimmung ist im gesamten Bereich der Prostitution wegen der Gefahrgeneigtheit der Tätigkeit aus verfassungsrechtlicher Sicht geboten, eine noch einmal gesteigerte Schutzpflicht besteht gegenüber jungen Volljährigen, deren Entscheidungsfähigkeit aufgrund möglicher Reifedefizite noch eingeschränkt sein kann.[62] Die Anhebung der Altersgrenze für die Anmeldung auf 21 Jahre greift in die Berufsfreiheit der betroffenen Heranwachsenden aus Art. 12 Abs. 1 GG ein. Dieser Eingriff ist nach Einschätzung der Kommission als subjektive Berufswahlregelung[63] einzuordnen, da der Zugang zum Beruf an das persönliche Merkmal des Lebensalters geknüpft wird.[64] Ein Eingriff ist in diesem Fall nur zum Schutz besonders wichtiger Gemeinschaftsgüter zulässig und muss insgesamt verhältnismäßig sein.[65] Der Schutz der sexuellen Selbstbestimmung junger Volljähriger stellt einen derartigen gewichtigen Gemeinwohlbelang dar. Indem durch die Anhebung der Altersgrenze der Zugang zur Tätigkeit im Bereich der Prostitution in einer bestimmten, frühen Lebensphase beschränkt wird, weil eine besondere Schutzbedürftigkeit aufgrund möglicher Reifedefizite bestehen kann, ist die Maßnahme geeignet, den Schutz der sexuellen Selbstbestimmung für die Heranwachsenden ausreichend herzustellen. Die bisherigen gesetzlichen Schutzmaßnahmen, insbesondere die verkürzten Beratungsintervalle, stellen kein gleich wirksames Mittel dar: Die nach aktueller Rechtslage häufigere Beratung kann zwar über die spezifischen Risiken der Tätigkeit aufklären, eine möglicherweise noch eingeschränkte Fähigkeit zur eigenständigen Bewertung dieser Risiken jedoch nicht ohne Weiteres ausgleichen. Auch ist eine individuelle Reifeprüfung im Rahmen des Anmeldeverfahrens (siehe oben) nicht gleich wirksam, da sie in der Praxis nicht mit hinreichender Verlässlichkeit durchgeführt werden kann. Schließlich ist die Anhebung der Altersgrenze angemessen: Zwar wiegt der Eingriff in die Berufsfreiheit erheblich, doch beschränkt sich die Einschränkung auf einen begrenzten Lebenszeitraum, sodass nach dessen Ablauf der Beruf ergriffen werden kann. Zudem dient der Eingriff dem Schutz des besonders hohen Rechtsguts der sexuellen Selbstbestimmung. Dass der Gesetzgeber bei Tätigkeiten mit besonderen Gefahrenlagen dem Lebensalter eine eigenständige Bedeutung

62 Dass der Staat sich bei jungen, noch im Reifeprozess befindlichen Volljährigen besonders in der Pflicht steht, zeigt sich auch in zahlreichen weiteren Regelungen, etwa in § 41 SGB VIII, §§ 15 Abs. 1 Nr. 3, 19 Abs. 3 S. 2 und 3 des Konsumcannabisgesetzes (KCanG) und § 16 Abs. 5 Nr. 2 des Niedersächsischen Spielhallengesetzes.

63 So auch Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, WD 3 – 3000 – 239/13, der sich bereits vor Erlass des ProstSchG im Jahr 2017 mit der Anhebung der Altersgrenze auf 21 Jahre befasste.

64 Vgl. BVerfGE 7, 377, 406 f.; zur Einordnung altersbezogener Zulassungsbeschränkungen als subjektive Berufswahlregelung vgl. BVerfG NJW 1998, 1776, 1777.

65 Vgl. nur BVerfG NJW 2004, 2890.

beimisst, zeigen auch andere Regelungen: So sieht § 4 der Verordnung über Luftfahrtpersonal für bestimmte Tätigkeiten im Luftverkehr ein Mindestalter von 21 Jahren vor, während § 5 Abs. 1 Nr. 1 Triebfahrzeugführerscheinverordnung (TfV) für Triebfahrzeugführer*innen grundsätzlich ein Mindestalter von 20 Jahren festlegt. Diese Regelungen sind zwar aufgrund der unterschiedlichen Tätigkeitsbereiche und unterschiedlichen Schutzrichtung nicht unmittelbar vergleichbar, verdeutlichen jedoch, dass Altersgrenzen oberhalb der allgemeinen Volljährigkeit als Schutzinstrument grundsätzlich und insbesondere bei Tätigkeiten, die der Gesetzgeber als gefahrgeneigt einstuft, in Betracht kommen. Unter Berücksichtigung der besonderen Schutzbedürftigkeit junger Volljähriger und der zeitlichen Begrenzung des Eingriffs erscheint die Einschränkung der Berufsfreiheit daher gegenüber dem angestrebten Schutz der sexuellen Selbstbestimmung gerechtfertigt. Eine Altersanhebung erscheint auch hinsichtlich Art. 3 Abs. 1 GG verfassungsgemäß: Aufgrund der unterschiedlichen Entwicklungsstadien von Erwachsenen und Heranwachsenden wird hier nicht wesentlich Gleiches ungleich behandelt; vielmehr handelt es sich um wesentlich Ungleiches, das konsequentermaßen auch ungleich behandelt wird.

Aus der Anhebung der Mindestaltersgrenze der Anmeldung auf 21 Jahre ergibt sich spiegelbildlich ein Verbot der Inanspruchnahme von sexuellen Dienstleistungen bei unter 21-jährigen Personen. Die strafrechtliche Absicherung dieses Verbots soll über die neu einzuführende Norm zur Strafbarkeit der Inanspruchnahme sexueller Dienstleistungen von nicht angemeldeten Personen (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 40) erfolgen; strafrechtlich in Anspruch genommen werden sollen mithin nur die Kund*innen von unter 21-jährigen Personen in der Prostitution, nicht die heranwachsenden Prostituierten selbst. Ob und inwieweit unter Berücksichtigung dieser Maßgabe (Folge-)Änderungen im Kernstrafrecht erforderlich sind, ist im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen.

Die Heraufsetzung des Mindestalters zur Anmeldung für die Prostitution auf 21 Jahre bedingt einige Folgeänderungen im ProstSchG: In der Vorschrift über den Anwendungsbereich des ProstSchG ist festzuschreiben, dass das Gesetz auf die Ausübung der Prostitution durch Personen über 21 Jahre (statt bisher 18 Jahre) Anwendung findet. Der in § 5 Abs. 2 Nr. 4 ProstSchG normierte Nichterteilungsgrund für die Anmeldebescheinigung kann gestrichen werden, da Heranwachsenden nun ausnahmslos die Anmeldung verwehrt ist; einer Änderung bedarf unter Umständen auch § 9 Abs. 2 Nr. 1 ProstSchG. In der Vorschrift über das Betriebskonzept (§ 16 ProstSchG) ist in Abs. 2 Nr. 2 festzulegen, dass darin Maßnahmen dargelegt werden sollen, mit denen sichergestellt wird, dass im Prostitutionsgewerbe der antragstellenden Person zur Erbringung sexueller Dienstleistungen keine Personen tätig werden, die unter 21 Jahre (bislang: unter 18 Jahre) alt sind. In § 23 Abs. 2 Nr. 2 ProstSchG ist zu normieren, dass die Erlaubnis zu widerrufen ist, wenn die*der Erlaubnisinhaber*in oder eine von ihr*ihm im Rahmen der Betriebsorganisation eingesetzte Person Kenntnis davon hat oder hätte haben müssen, dass Personen unter 21 Jahren (bislang: 18 Jahren) sexuelle Dienstleistungen erbringen. In § 25 Abs. 1 Nr. 1 ProstSchG ist festzulegen, dass Betreibende eines Prostitutionsgewerbes eine Person nicht als Prostituierte*n in ihrem Prostitutionsgewerbe tätig werden lassen dürfen, wenn für sie erkennbar ist, dass diese Person unter 21 Jahre (bislang: 18 Jahre) alt ist; ein Verstoß gegen dieses Verbot soll künftig strafbewehrt sein (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 38). § 25 Abs. 1 Nr. 2 kann gestrichen werden; Gleiches gilt für die bislang vorgesehenen Sonderturnusse für Heranwachsende zur Wiederholung der Anmeldung bzw. der gesundheitlichen Beratung (§§ 4 Abs. 4 S. 2, 5 Abs. 5 S. 3 ProstSchG, 10 Abs. 3 S. 3 ProstSchG); ein möglicher Bedarf für weitere Anpassungen ist im Gesetzgebungsverfahren zu prüfen.

Auch wenn die hier vorgeschlagene Maßnahme darauf abzielt, die Ausübung der Prostitution durch Personen unter 21 Jahren zu verhindern, weist die Kommission darauf hin, dass bei Einführung eines Anmeldeverbots – wenn auch voraussichtlich in merklich geringerem Umfang als bisher – weiterhin Personen dieser Altersgruppe der Prostitution nachgehen werden; gerade vor diesem Hintergrund hat die Kommission auch den hier vorgelegten Maßnahmenvorschlag intensiv diskutiert: Nicht ausgeblendet werden darf, dass sich die Risiken für Personen unter 21 Jahren, die entgegen dem (der Sache nach konsequenten) Anmeldeverbot in der Prostitution verbleiben, angesichts des Wegfalls der behördlichen Anbindung erhöhen könnten. Ohne den Zugang zu den mit dem Anmeldeverfahren verbundenen Beratungs- und Unterstützungsangeboten besteht die Gefahr, dass diese Personen weniger erreicht werden und mögliche Gefährdungslagen, Ausbeutungsverhältnisse oder Unterstützungsbedarfe schwerer zu erkennen sind. Das ist im Gesetzgebungsverfahren zu bedenken und hierbei sicherzustellen, dass die anerkannten FBS, deren bessere und auskömmliche Finanzierung die

Kommission für zentral erachtet (siehe dazu → Maßnahmenvorschlag 17), jeweils auch ein besonderes Augenmerk auf die Gruppe der unter 21-Jährigen im Feld der Prostitution legen und ihnen hierfür ausreichend Mittel gewährt werden; bei Hilfsbedürftigkeit Heranwachsender kann unter bestimmten Voraussetzungen zudem mittels Maßnahmen der Jugendhilfe für junge Volljährige (§ 41 Sozialgesetzbuch [SGB] VIII) Unterstützung geleistet werden.

Maßnahmenvorschlag 10: Breite Vernetzung der Anmeldestellen mit anderen Akteur*innen des Hilfesystems durch verpflichtende Einrichtung Runder Tische

Ausgangslage

Prostitution ist ein Bereich, in dem die Beteiligten mit spezifischen Herausforderungen konfrontiert sind. Gerade vulnerable Gruppen zeichnen sich durch intersektionelle[66], von mehrfachen Belastungen geprägte Problemlagen aus, die ein Zusammenwirken verschiedener Stellen für eine sinnvolle Unterstützung erfordern. Werden solche Probleme, die möglicherweise gar einem eigentlich gewünschten Ausstieg aus der Prostitutionstätigkeit entgegenstehen, in der Orientierungsberatung offenbar, sollen die dort tätigen Berater*innen sie nicht selbst adressieren, sondern die beratene Person im Wege der Verweisberatung (vgl. § 9 Abs. 1 ProstSchG) mit einer spezialisierten Stelle in Kontakt bringen (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 8).

Die spezifischen Problemlagen, mit denen sich Personen in der Prostitution teils konfrontiert sehen, sind laut den Aussagen mehrerer von der Kommission angehörter Personen den zuständigen Akteur*innen im Hilfesystem nicht selten unbekannt. Zudem sind Vorurteile gegen Prostituierte und deren Stigmatisierung in der Bevölkerung nach wie vor weitverbreitet (→ siehe dazu auch Maßnahmenvorschlag 18). So zeigte sich in der Evaluation des ProstSchG, dass Prostituierte bspw. bei der Wohnungssuche, bei Arztbesuchen, aber auch im Kontakt mit Behörden Benachteiligung wegen ihrer Tätigkeit empfinden.[67]

Vor diesem Hintergrund ist es erforderlich, dass die Anmeldebehörden sich breit vernetzen und regelmäßig mit den relevanten Akteur*innen des staatlichen und nichtstaatlichen Hilfesystems austauschen. Ein solcher fortwährender Dialog ermöglicht im Bedarfsfall nicht nur die niedrigschwellige Kontaktaufnahme zu den Hilfestellen, sondern unterstützt auch beim Abbau von Vorurteilen gegen Prostituierte und erscheint insgesamt als zentral, um Schutz und Hilfe für Prostituierte auszubauen und Diskriminierung zu reduzieren.

In der Praxis sind solche Runden Tische bereits in mehreren Großstädten (etwa Braunschweig, Düsseldorf, Hamburg, Köln), aber auch in ländlichen Gebieten (etwa Runder Tisch Ostwestfalen) etabliert und haben sich – soweit bekannt – gut bewährt. Allerorts bestehen solche Runden Tische aber bei Weitem nicht, schon gar nicht in Kooperation mit den Anmeldebehörden. Die Evaluation des ProstSchG hat vielmehr gezeigt, dass ein erheblicher Teil der Anmeldebehörden teils kaum bis gar nicht mit anderen Institutionen vernetzt ist.[68] Es verwundert daher nicht, dass die zuständigen Anmeldebehörden teilweise nicht wissen, an wen sie Personen bei Problemlagen i. S. d. § 9 Abs. 1 ProstSchG verweisen können.

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Kommission empfiehlt daher, dass künftig alle Anmeldebehörden verpflichtend Runde Tische einrichten, an denen sämtliche im Einzugsgebiet (→ siehe hierzu den Maßnahmenvorschlag 14 zur vermehrten Zentralisierung der Anmeldung) für den Schutz und die Unterstützung von Prostituierten erforderlichen Stellen regelmäßig zusammenkommen.

Die Runden Tische oder ein jeweils von ihnen gebildeter Unterausschuss könnten zugleich als Beschwerdestelle für Prostituierte fungieren.

Ziele/Wirkungen/Umsetzung

Infolge der Bildung Runder Tische wird eine breite Vernetzung der Anmeldestellen mit anderen staatlichen und nichtstaatlichen Stellen entstehen; Bildung und Existenz Runder Tische sollten bundesgesetzlich

66 „Intersektionell" bezeichnet die Perspektive, dass soziale Ungleichheiten und Diskriminierungsverhältnisse entlang verschiedener Kategorien wie Geschlecht, ethnischer Zugehörigkeit und sozialer Klasse nicht unabhängig voneinander wirken, sondern sich wechselseitig beeinflussen und spezifische Formen sozialer Benachteiligung hervorbringen; vgl. Collins, Bilge 2020.

67 Bartsch, Küster, Treskow, Henningsmeier, Renzikowski 2025, 219 f.

68 Bartsch, Küster, Treskow, Henningsmeier, Renzikowski 2025, 246.

abgesichert sein. Das Vorhandensein Runder Tische wird dazu führen, dass Prostituierten künftig im Bedarfsfall deutlich besser und schneller Unterstützung und Schutz gewährt werden können. Zudem können die Runden Tische auch als Forum zur Erörterung aktueller regionaler Entwicklungen im Bereich der Prostitution dienen, sprich eine Art kontinuierliches Monitoring ermöglichen. Zeigen sich hierbei problematische Entwicklungen, sind nicht nur alle Teilnehmenden schnell informiert, sondern es kann auch unmittelbar versucht werden, gemeinsam an Lösungen zu arbeiten. Infolge der fortwährenden Befassung der beteiligten Akteur*innen mit dem Thema Prostitution können überdies auf Unkenntnis beruhende Vorurteile und Berührungsängste abgebaut werden. Eine darüber hinaus erfolgende überörtliche Vernetzung der einzelnen Runden Tische könnte ein weitflächiges Schutz- und Unterstützungssystem für Prostituierte entstehen lassen.

An den Runden Tischen könnten – je nach örtlichen Gegebenheiten – u. a. folgende Stellen beteiligt werden:

- die für die Anmeldung zuständige Behörde sowie die für das Erlaubnisverfahren und die Überwachung nach dem ProstSchG zuständige(n) Behörde(n),
- die Agentur für Arbeit,
- die Sozial- oder Gesundheitsbehörde, sofern die Anmeldung nicht schon dort angesiedelt und deren Beteiligung daher sichergestellt ist,
- die Polizei, die Ordnungsbehörde und erforderlichenfalls auch die Staatsanwaltschaft,
- die Finanzbehörde,
- Stellen, die Schuldnerberatung betreiben, und Stellen, die bei psychischen Problemen Unterstützung leisten,
- anerkannte FBS für Prostituierte und Opfer von Menschenhandel und Ausbeutung sowie anerkannte Stellen, die sich um den Aus- bzw. Umstieg von Prostituierten kümmern,
- Prostituierte,
- Prostitutionsgewerbetreibende,
- FBS für Suchtmittelgebrauchende sowie
- weitere Akteur*innen, die einen Beitrag zu Schutz und Unterstützung von Prostituierten leisten können.

Die Aufgabe der Runden Tische besteht, wie gesagt, neben der Vernetzung der Akteur*innen in der Durchführung einer Art regionalen Monitorings des Prostitutionsgeschehens. Sinnvoll erscheint, dass die Runden Tische auf dieser Basis regelmäßig einen Bericht über aktuelle regionale Herausforderungen im Bereich der Prostitution und auch mögliche Probleme bei der Umsetzung des neu gefassten ProstSchG verfassen. Diese Berichte sollten auf einer höheren Ebene zusammengetragen und ausgewertet werden. Auf diese Weise wäre eine fortlaufende Evaluation der neu in Gang gesetzten Prozesse möglich.

Denkbar ist schließlich, dass die Runden Tische oder von ihnen gebildete Unterausschüsse als Stelle genutzt werden, an die sich Prostituierte offen oder anonym mit Beschwerden wenden können.

Maßnahmenvorschlag 11: Schaffung eines Anerkennungsverfahrens für Fachberatungsstellen für Prostituierte, Fachberatungsstellen für Opfer von Menschenhandel und Ausbeutung und für Stellen, die Aus- bzw. Umstieg von Prostituierten begleiten

Ausgangslage

Nach § 8 Abs. 2 S. 1 ProstSchG kann die zuständige Behörde mit Zustimmung der anmeldepflichtigen Person eine nach Landesrecht anerkannte FBS zum Informations- und Beratungsgespräch nach den §§ 7, 8 ProstSchG hinzuziehen. Ein Anerkennungsverfahren für FBS existiert, soweit der Kommission bekannt, bislang allein in Baden-Württemberg[69] und Schleswig-Holstein[70]. Die bundesweite Existenz solcher Anerkennungsverfahren muss nach Auffassung der Kommission gewährleistet sein, weil im Feld der Prostitution mittlerweile zahlreiche beratende Einrichtungen mit teils unklarer Ausrichtung tätig sind. Die Absichten sind nicht immer leicht zu durchschauen, auch liegt teilweise im Dunkeln, ob Beratungsstellen ihre Arbeit an den Standards sozialer Arbeit ausrichten.

Ungenügend erscheint zudem die Nennung nur von FBS für Prostituierte in § 8 Abs. 2 S. 1 ProstSchG. Sofern die in der künftigen Orientierungsberatung Tätigen sich nicht ausreichend darüber im Klaren sind, ob in einem Fall Anhaltspunkte für das Betroffensein von Menschenhandel oder Ausbeutung vorliegen, wird es vielfach sinnvoll sein, in einem zusätzlichen weiteren Termin eine FBS für Opfer von Menschenhandel und Ausbeutung hinzuziehen (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 8). Nicht immer sind FBS für Prostituierte auch auf Opfer solcher Taten ausgerichtet. Da das Anmeldeverfahren samt Orientierungsberatung künftig insbesondere auch dazu dienen soll, bei Personen, die die Prostitution verlassen wollen, den Aus- oder Umstieg mittels Kontaktvermittlung an eine Unterstützungsstelle zu initiieren (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 8), kann überdies die Hinzuziehung einer Stelle für den Aus- bzw. Umstieg von Prostituierten zum Beratungsgespräch geboten sein.

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Kommission empfiehlt daher die Erweiterung der in § 8 Abs. 2 S. 1 ProstSchG enthaltenen Regelungen um die Möglichkeit der Hinzuziehung von nach Landesrecht anerkannten FBS für Opfer von Menschenhandel und Ausbeutung sowie für anerkannte Stellen, die den Aus- oder Umstieg von Prostituierten begleiten.

Außerdem wird empfohlen, dass die Bundesländer auf Basis festzulegender Güte- und Qualitätskriterien ein Anerkennungsverfahren für FBS für Prostituierte, FBS für Opfer von Menschenhandel und Ausbeutung und für Stellen, die den Aus- oder Umstieg von Prostituierten begleiten, schaffen.

Rahmenvorgaben für Güte- und Qualitätskriterien sowie das Anerkennungsverfahren sind bundesgesetzlich in Orientierung an entsprechenden Regelungen des Gewalthilfegesetzes (§§ 6, 7 GewHG) zu normieren.

Ziele/Wirkungen/Umsetzungen

Die vorgeschlagene Erweiterung von § 8 Abs. 2 S. 1 ProstSchG stellt sicher, dass je nach Situation und individuellem Bedarf in der Orientierungsberatung eine spezifisch auf den erforderlichen Beratungsgegenstand ausgerichtete Stelle zu dem Gespräch hinzugezogen werden kann. Die Option der Hinzuziehung von FBS für Opfer von Menschenhandel und Ausbeutung verbessert im Bedarfsfall die Möglichkeiten, Anhaltspunkte für das Betroffensein von solcher Kriminalität zu erkennen. Die

69 Hierzu: Verwaltungsvorschrift des Sozialministeriums für die Förderung des Ausbaus von Fachberatungsstellen für Menschen in der Prostitution, für Betroffene von Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung, gegen häusliche Gewalt sowie von Interventionsstellen und von Beratungsstellen gegen sexualisierte Gewalt und gegen sexualisierte Gewalt in Kindheit und Jugend und deren Mobile Teams (VwV Fachberatungsstellen) in der Fassung vom 31.12.2025.

70 Siehe hierzu: Landesrechtliche Anerkennung von FBS für Prostituierte nach § 8 Abs. 2 Satz 1 ProstSchG i.V.m. § 2 Abs. 2 ProstSchG-ZustVO (Prostituierten-Fachberatungsstellenanerkennungserlass) in der Fassung vom 27.06.2017. In Thüringen liegt die Zuständigkeit für die Anerkennung nach § 1 Abs. 7 Thüringer Gesetz zur Ausführung des Prostituiertenschutzgesetzes (ThürAGProstSchG) bei dem für Soziales zuständigen Ministerium. Die FBS „allerd!ngs“ ist seit dem 02.11.2022 vom Land anerkannt. Konkrete Verfahren konnten hier nicht identifiziert werden.

Hinzuziehung einer Stelle für Aus- bzw. Umstieg von Prostituierten bietet die Möglichkeit einer schnellen Kontaktanbahnung und zur Information über die Unterstützungsangebote. Dies lässt erwarten, dass künftig deutlich mehr Menschen, die aus der Prostitution aussteigen wollen, ihren Wunsch realisieren können.

Die Implementation eines Anerkennungsverfahrens für die vorbenannten Stellen auf Ebene der Bundesländer wird dazu führen, dass die Qualität der von FBS durchgeführten Beratung weiter zunimmt und diese stets nach den aktuellen Standards der sozialen Arbeit durchgeführt wird. Bei der Festlegung von Güte- und Qualitätskriterien für FBS für Prostituierte kann den Ländern die jüngst mit Mitteln des BMBFSFJ finanzierte und von NetsWork Fachberatung vorgelegte Studie zu „Qualitätsstandards und Empfehlungen für Fachberatungsstellen für Menschen in der Sexarbeit/Prostitution“[71] eine wertvolle Hilfe sein. Zu Projekten, die sich um den Aus- oder Umstieg von Prostituierten kümmern, hat im Jahr 2025 die Interval GmbH im Auftrag des BMBFSFJ die Studie „Wissenschaftliche Begleitung für laufende Modellprojekte zur ‚Unterstützung des Ausstiegs aus der Prostitution‘“[72] vorgelegt; ihr lassen sich – was in den von der Kommission durchgeführten Anhörungen durchgehend bestätigt wurde – bezüglich der Anforderungen an solche Stellen und hinsichtlich der erforderlichen Ausstattung wichtige Anhaltspunkte entnehmen.

Die Entwicklung und Durchführung von Anerkennungsverfahren sind nach Auffassung der Kommission auch deshalb von zentraler Bedeutung, weil von der Anerkennung einer Stelle in Zukunft u. a. abhängen soll, ob sie ein Zutrittsrecht zu Prostitutionsplattformen (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 19) erhält. Auch soll die Anerkennung für die Frage relevant sein, ob den Mitarbeitenden ein – nach Auffassung der Kommission zu schaffendes – Zeugnisverweigerungsrecht zusteht (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 47).

Der Vorschlag der Kommission, ein Anerkennungsverfahren für FBS für Prostituierte auf Landesebene zu implementieren, geht auf eine Empfehlung aus der Evaluation des ProstSchG zurück. Die hierzu befragten Länder haben ihr mit großer Mehrheit zugestimmt (Zustimmung: 9; neutral: 1; Ablehnung: 0; Enthaltung: 2). Die befragten Kommunen haben dies ebenfalls mit großer Mehrheit befürwortet (Zustimmung: 8; neutral: 0; Ablehnung: 0; Enthaltung: 1). Unterstützend angemerkt wurde u. a., dass auf diese Weise eine weitgehend einheitliche Qualität der Beratungsstellen gesichert und womöglich auch eine bessere Ausstattung erreicht werden könne, wenn die Länder sich intensiver mit den Aufgaben von Beratungsstellen befassten. Kritisch angemerkt wurde lediglich, dass hierdurch keine weiteren Hürden für Beratungsstellen errichtet werden dürften; ein Bundesland führte aus, eine Umsetzung solle auf untergesetzlicher Ebene erfolgen, das erscheint der Kommission als nicht ausreichend. Zur Sicherstellung bundesweit einheitlicher Standards für das Anerkennungsverfahren befürwortet die Kommission vielmehr bundesrechtlich verankerte Rahmenvorgaben, die von den Ländern ausgefüllt werden. Entsprechende bundesrechtliche Regelungen sind auch in anderen Rechtsbereichen, namentlich für Einrichtungen i. S. d. GewHG, geschaffen worden (§§ 6, 7 GewHG).[73] Hieran sollte sich der Gesetzgeber unter Berücksichtigung der Spezifika des hier maßgeblichen Kontextes orientieren.

71 Hurschmann, Kock, Tomova 2026.

72 Ekert, Poel, Wing, Kersten 2025.

73 Vgl. hierzu BT-Drs. 20/14025, 33 ff.

Maßnahmenvorschlag 12: Verbesserung des Schutzes von Minderjährigen

Ausgangslage

Die Prostitution Minderjähriger ist in Deutschland untersagt. Die Vornahme sexueller Handlungen an oder von einer minderjährigen Person gegen Entgelt ist jedenfalls nach § 182 Abs. 2 StGB strafbar, weil hierin stets eine Verletzung der sexuellen Selbstbestimmung liegt. Minderjährige können in die Prostitutionstätigkeit nicht wirksam einwilligen. Sie dürfen sich daher nicht für die Prostitutionstätigkeit anmelden (§ 5 Abs. 2 Nr. 2 ProstSchG); der Anwendungsbereich des ProstSchG ist de lege lata von vornherein auf die Prostitution von Personen über 18 Jahre beschränkt (zur Hochsetzung des Mindestalters auf 21 Jahre → siehe Maßnahmenvorschlag 9).

Diese Beschränkung des Anwendungsbereichs des ProstSchG ist richtig, führt aber an einer Stelle zu Problemen: § 9 Abs. 2 ProstSchG verpflichtet die Behörde dazu, die zum Schutz einer Person erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, wenn sich Anhaltspunkte dafür ergeben, dass sie Opfer von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung (§ 232 Abs. 1 S. 1 Nr. 1a, Abs. 2), Zwangsprostitution (§ 232a StGB), Ausbeutung von Prostituierten (§ 180a StGB) oder Zuhälterei (§ 181a StGB) ist. Angesichts der Beschränkung des Anwendungsbereichs des ProstSchG auf Personen über 18 Jahren ist zumindest fraglich, ob die Verpflichtung zum Ergreifen von Schutzmaßnahmen für die Prostituiertenschutzbehörden auch besteht, wenn sie auf minderjährige Opfer einer der vorgenannten Straftaten treffen. Überdies begründet § 9 Abs. 2 ProstSchG bislang keine entsprechende Verpflichtung bei Taten gegenüber Minderjährigen nach § 182 Abs. 2 StGB (siehe oben).

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Kommission empfiehlt daher, in § 9 Abs. 2 ProstSchG eine (klarstellende) Regelung aufzunehmen, dass die Prostituiertenschutzbehörden auch zum sofortigen Ergreifen von Schutzmaßnahmen verpflichtet sind, wenn sie auf minderjährige Opfer prostitutionsspezifischer Kriminalität (insoweit mindestens §§ 232, 232a, 180a, 181a, 182 Abs. 2 StGB)[74] treffen.

Ziele/Wirkungen/Umsetzung

Die Empfehlung zielt darauf, die Prostituiertenschutzbehörden zu Maßnahmen zum Schutz Minderjähriger vor der Prostitution zu verpflichten, wenn sie etwa im Kontext der Anmeldung oder der Überwachung auf Minderjährige treffen. Damit soll der Kampf gegen die sexuelle Ausbeutung von Minderjährigen verbessert werden. Dabei kann es über das Ergreifen erster Schutzmaßnahmen hinaus nicht Aufgabe der Prostituiertenschutzbehörden sein, betroffene Minderjährige länger zu betreuen. Ihrer Schutzverpflichtung werden die Prostituiertenschutzbehörden vielmehr dadurch gerecht, dass sie andere Behörden, namentlich die Polizei, die Jugendhilfebehörden und/oder auch spezialisierte FBS, einschalten, die sich sodann um die Minderjährigen kümmern.

Dieser Maßnahmenvorschlag der Kommission knüpft an eine Empfehlung aus der Evaluation des ProstSchG an. Fünf der hierzu befragten Länder haben dieser Empfehlung zugestimmt, sechs haben eine neutrale Position zum Ausdruck gebracht, ein Land hat die Empfehlung abgelehnt. Bei den befragten Kommunen hat die Empfehlung teils Zustimmung (9), teils Ablehnung (3), teils eine neutrale Position (1) – bei einer Enthaltung – gefunden[75]. Die hieran geäußerte Kritik speiste sich im Wesentlichen aus der Sorge, es könne der Eindruck erweckt werden, die Prostitution von Minderjährigen sei zulässig oder normal. Das ist insoweit verständlich, als der konkrete Vorschlag aus der Evalua-

74 Der Straftatenkatalog bezieht sich auf die aktuelle Rechtslage, er ist nach der vorgesehenen Reform der Menschenhandels- und Ausbeutungstatbestände gegebenenfalls anzupassen.

75 In einzelnen Kommunen erfolgte die Bewertung der Empfehlungen durch die teilnehmenden Stellen bei voneinander abweichenden Einschätzungen getrennt, sodass die Anzahl der abgegebenen Bewertungen von der Anzahl der teilnehmenden Kommunen abweichen kann.

tion noch an der Vorschrift über den Anwendungsbereich des ProstSchG (§ 1 ProstSchG) ansetzte. Mit derselben Intention wie hier war vorgeschlagen worden, den Anwendungsbereich des ProstSchG teilweise auf Minderjährige auszuweiten, um im Bedarfsfall Schutzmaßnahmen nach § 9 ProstSchG zu ermöglichen, dem hat sich die Kommission nicht angeschlossen. Mit der hier stattdessen vorgeschlagenen Änderung nur des § 9 Abs. 2 ProstSchG wird noch einmal deutlicher klargestellt, dass es allein um die Ausweitung des Schutzes von Minderjährigen vor der Prostitution geht. Eine solche Regelung ergänzte die Vorschrift in § 4 des Gesetzes zur Kooperation und Information im Kinderschutz (KKG) in sinnvoller Weise.

Sollte der Gesetzgeber der vorgeschlagenen Heraufsetzung des Mindestalters für die Anmeldung zur Prostitution auf 21 Jahre (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 9) folgen, wäre eine Ausweitung der hier befürworteten Klarstellung in § 9 Abs. 2 ProstSchG zu prüfen.

2.1.3 Qualität der Beratung weiter steigern

Maßnahmenvorschlag 13: Verpflichtende Schulungen sowie Fort- und Weiterbildungen für Berater*innen in den Behörden

Ausgangslage

Die Orientierungsberatung soll nach Auffassung der Kommission künftig durch speziell hierfür geschulte Sozialarbeitende erfolgen (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 1). Die Durchführung dieser Beratung erfordert tiefgreifende prostitutionsspezifische Kenntnisse in Fragen des Gesundheitsschutzes, der sexuellen Selbstbestimmung und der rechtlichen Rahmenbedingungen der Prostitution. Überdies müssen die Berater*innen über Kenntnisse verfügen, die ihnen das Erkennen von Personen ermöglichen, bei denen tatsächliche Anhaltspunkte für das Betroffensein von prostitutionsspezifischer Kriminalität bestehen (§ 5 Abs. 2 Nr. 5 ProstSchG). Auch ist es ihre Aufgabe, den Beratenen ein realistisches Bild von der Prostitutionstätigkeit samt Risiken zu vermitteln, um ihnen eine informierte Entscheidung über die Aufnahme der Prostitutionstätigkeit zu ermöglichen. Zudem müssen die Berater*innen in der je auch individuell auszugestaltenden Beratung der Heterogenität des Feldes Rechnung tragen und einen offenen, vertrauensvollen Austausch über höchst sensible Themen ermöglichen (→ siehe zu alledem Maßnahmenvorschlag 8).

Es dürfte sich von selbst verstehen, dass diese anspruchsvolle und komplexe Aufgabe nur mit einer ausreichenden Vorbereitung auf die spezifische Tätigkeit bewältigt werden kann. Da es sich bei der Prostitution um ein überaus dynamisches Feld handelt, in dem sich rechtliche Rahmenbedingungen und praktische Anforderungen immer wieder verändern, bedarf es zudem einer kontinuierlichen Fort- und Weiterbildung der Beratenden. Das ist bislang nicht gewährleistet. In der Evaluation des ProstSchG haben sich in den hier maßgeblichen Bereichen vielmehr erhebliche Defizite ergeben. So gaben – bei Zugrundelegung eines sehr weiten Vorbereitungsbegriffs – lediglich 56 Prozent der an der Befragung teilnehmenden Sachbearbeiter*innen in der gesundheitlichen Beratung an, in irgendeiner Weise auf ihre Tätigkeit vorbereitet worden zu sein. Im Bereich der Anmeldung war die Quote der in irgendeiner Weise Vorbereiteten noch niedriger, sie liegt bei 43 Prozent.[76] Ein sehr ähnliches Bild ergab sich bezüglich Fort- und Weiterbildungen: 56 Prozent der Sachbearbeiter*innen aus dem Feld der gesundheitlichen Beratung hatten an einer tätigkeitsspezifischen Fortbildungsveranstaltung teilgenommen, im Arbeitsbereich der Anmeldung liegt der Wert bei 41 Prozent. Nimmt man sowohl die Vorbereitung auf die Tätigkeit als auch die Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen gemeinsam in den Blick, ergibt sich, dass in der gesundheitlichen Beratung 22 Prozent der Berater*innen weder irgendeine tätigkeitsspezifische Vorbereitung erhalten noch an einer Fortbildung teilgenommen haben. In der Anmeldung liegt der Wert noch höher, nämlich bei 36 Prozent.[77] Dabei sehen die in der Evaluation befragten Sachbearbeitenden bei sich vielfach selbst erheblichen Fortbildungsbedarf: 73 Prozent aus dem Bereich der gesundheitlichen Beratung und 67 Prozent aus dem Feld der Anmeldung bejahten dies für sich.[78]

76 Bartsch, Küster, Treskow, Henningsmeier, Renzikowski 2025, 242.

77 Bartsch, Küster, Treskow, Henningsmeier, Renzikowski 2025, 244.

78 Bartsch, Küster, Treskow, Henningsmeier, Renzikowski 2025, 245.

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Kommission empfiehlt daher die Entwicklung von einheitlichen, zwischen den Bundesländern abgestimmten, vor Beginn der Tätigkeit erfolgenden Schulungsprogrammen und von Fort- und Weiterbildungsprogrammen. Anfängliche Schulungen und Fort- und Weiterbildungen sind von den in den Behörden tätigen Berater*innen verpflichtend wahrzunehmen.

In die Programme sollten Prostituierte zur Gewährleistung von Praxisnähe regelmäßig eingebunden werden.

Inhaltlich sollte eine Abstimmung mit dem oben (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 8) genannten Fachgremium, das die im Einzelnen in der Orientierungsberatung zu behandelnden Themen festlegt, erfolgen.

Ziele/Wirkungen/Umsetzung

Die verpflichtende Schulung sowie stetige Fort- und Weiterbildung der in den Behörden tätigen Berater*innen wird einen erheblichen Beitrag zur weiteren Steigerung der Beratungsqualität in den Behörden leisten. Zwischen den Ländern abgestimmte Schulungs- sowie Fort- und Weiterbildungsprogramme gewährleisten überdies eine einheitliche Qualität der Beratungsgespräche in den Ländern; ob es gegebenenfalls einfacher, ressourcenschonender und sachgerechter ist, eine zentrale Ausbildungsstelle zu schaffen, muss in den nachfolgenden Prozessen entschieden werden.

Zur Durchführung der Programme werden sich vielfach ressourcenschonende Online-Veranstaltungen anbieten. Aktuell in Fort- und Weiterbildungen zu behandelnde Themen werden sich aus den jeweiligen Empfehlungen des Fachgremiums zur detaillierten Bestimmung der Inhalte der Orientierungsberatung ergeben (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 8), zudem aus den Jahresberichten der verpflichtend einzurichtenden Runden Tische (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 10).

Der Vorschlag zur verpflichtenden Schulung und Fortbildung von Mitarbeitenden, die im Rahmen der Anmeldung beratend tätig werden, geht auf eine Empfehlung aus der Evaluation des ProstSchG zurück. Die hierzu befragten Länder haben dieser Empfehlung mit großer Mehrheit zugestimmt (Zustimmung: 10; neutral: 1; Ablehnung: 2)[79]. Allgemein wurden die Schulung und Fortbildung der Berater*innen als sehr wichtig angesehen. Sorgen bereiteten verschiedenen Ländern aber die Kosten dieser Maßnahmen. Daher wurde angeregt, dass die Kosten vom Bund getragen werden sollten. Ein Bundesland merkte an, die Regelung solle untergesetzlich erfolgen. Die befragten Kommunen stimmten dem Vorschlag zu.

79 In einzelnen Kommunen erfolgte die Bewertung der Empfehlungen durch die teilnehmenden Stellen bei voneinander abweichenden Einschätzungen getrennt, sodass die Anzahl der abgegebenen Bewertungen von der Anzahl der teilnehmenden Kommunen abweichen kann.

Maßnahmenvorschlag 14: Vermehrte Zentralisierung der Anmeldung

Ausgangslage

Die Zuständigkeit für die Anmeldung (inklusive der hierfür durchzuführenden Beratungen nach §§ 7, 8 und 10 ProstSchG) ist in den Bundesländern unterschiedlich geregelt. Während bspw. in Hessen alle Gemeinden ab 7.500 Einwohner*innen verpflichtet sind, die Anmeldung für Prostituierte anzubieten, existiert in anderen Bundesländern wie Schleswig-Holstein nur eine zentrale Stelle für die Anmeldung.[80] In Mecklenburg-Vorpommern ist ebenfalls eine zentrale Stelle zuständig, die jedoch zwei Außenstellen unterhält.[81]

Die Tätigkeit in der Anmeldung erfordert spezifische Kenntnisse und Kompetenzen der beratenden Personen. Sie müssen über tiefer gehende Kenntnisse der rechtlichen Rahmenbedingungen der Prostitution sowie der mit dieser Tätigkeit verbundenen Risiken verfügen. Zudem sind Kenntnisse zu gesundheitlichen Themen erforderlich, und die Beratenden müssen in der Lage sein, auf Anhaltspunkte für Menschenhandel und Ausbeutung zu achten und sie zu erkennen. Sie müssen des Weiteren darin geschult sein, eine vertrauensvolle Beratungsumgebung zu schaffen, um in kurzer Zeit ein Vertrauensverhältnis aufzubauen, das es den Betroffenen ermöglicht, sich zu öffnen, bestehende Problemlagen zu offenbaren und anschließend die entsprechende Hilfe anzunehmen.

Diese Kenntnisse und Kompetenzen aufzubauen, erfordert umfangreiche Ressourcen, die die Anmeldebehörden aufbringen müssen, um eine qualitativ hochwertige Beratung anzubieten (→ siehe dazu auch Maßnahmenvorschlag 13). Ebenso müssen Strukturen geschaffen werden, um gegebenenfalls Schutz- und Unterstützungsmaßnahmen nach § 9 ProstSchG anbieten und wirksam umsetzen zu können. Des Weiteren müssen sich die Anmeldestellen mit zahlreichen anderen Stellen vernetzen (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 10 zur verpflichtenden Einrichtung Runder Tische).

In Behörden, in denen sich nur wenige Personen anmelden, ist es naturgemäß schwieriger, die erforderlichen Kompetenzen zu erwerben und die erforderliche Infrastruktur aufzubauen. Die Beratenden, die ansonsten im Arbeitsalltag mit anderen Materien beschäftigt sind, haben dann auch nur wenig Erfahrung mit dem Anmelde- und Beratungsprozess und müssen sich gegebenenfalls vor jedem Gespräch erneut intensiv vorbereiten.[82]

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Kommission empfiehlt daher, dass die Länder im Rahmen der nach hiesiger Auffassung ohnehin erforderlichen Neugestaltung des Anmeldeverfahrens (→ siehe dazu Maßnahmenvorschläge 1 und 8) prüfen, ob und inwieweit in ihrem Verantwortungsbereich Bedarf für eine vermehrte Zentralisierung der Anmeldung besteht. Insbesondere in denjenigen Ländern, in denen es bislang viele Anmeldestellen mit teils nur geringen Fallzahlen gibt, sollte eine Reduzierung der Zahl der Anmeldestellen erfolgen mit dem Ziel einer Professionalisierung und Spezialisierung der Mitarbeitenden sowie zum Aufbau der notwendigen Infrastruktur und Vernetzung bei gleichzeitiger Möglichkeit, durch Zentralisierung Ressourcen einzusparen.

Die Kommission empfiehlt außerdem die Einrichtung mobiler Anmeldestellen, die aufsuchend tätig sind, um mit der Anmeldung vermehrt auch Menschen zu erreichen, die bislang nicht zur Anmeldung kommen können.

80 Siehe dazu: § 1 Abs. 2 Nr. 1 Landesverordnung zur Bestimmung der zuständigen Behörden und Stellen nach dem Prostituiertenschutzgesetz (Prostituiertenschutzgesetz-Zuständigkeitsverordnung – ProstSchG-ZustVO) und zur Änderung der Ordnungswidrigkeiten-Zuständigkeitsverordnung vom 06.07.2017 in der Fassung vom 08.04.2025.

81 Siehe dazu auch § 3 Nr. 32 Landesverordnung zur Übertragung von Aufgaben auf das Landesamt für Gesundheit und Soziales (LAGuS-Aufgabenübertragungslandesverordnung – LAGuS-AÜLVO M-V).

82 Bartsch, Küster, Treskow, Henningsmeier, Renzikowski 2025, 275.

Ziele/Wirkungen/Umsetzung

Das Ziel dieser Maßnahme besteht darin, die Anmeldestellen und die dort tätigen Mitarbeitenden weiter zu professionalisieren und zu spezialisieren. Außerdem sollen allerorts die notwendige Infrastruktur und Vernetzung gegeben sein, was bei einer Vielzahl von Anmeldestellen in kleinen Kommunen, die jeweils nur wenige Anmeldungen pro Jahr durchführen, nicht möglich ist. Im Ergebnis wird durch eine vermehrte Zentralisierung die Qualität des Anmeldeverfahrens gesteigert. Mit einer verstärkten Professionalisierung und Spezialisierung wird zudem eine weiter gehende Vereinheitlichung der Anmeldestrukturen einhergehen, was Prostituierten allgemein den Eintritt in das Anmeldeverfahren erleichtert. Zugleich würden Ressourcen gebündelt und besser genutzt.

Durch aufsuchende Angebote zur Anmeldung könnten auch Personen erreicht werden, die bislang nur schwer Zugang zum Anmeldeprozess finden; ein geeignetes Konzept, das auch insoweit die Anonymität ausreichend sicherstellt, könnte von dem Fachgremium zur Orientierungsberatung (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 8) entwickelt werden.

Dieser Maßnahmenvorschlag geht zurück auf eine Prüfempfehlung aus der Evaluation des ProstSchG (nur bezüglich Zentralisierung der Anmeldung). Die hierzu befragten Länder haben dieser Prüfempfehlung mehrheitlich zugestimmt (Zustimmung: 6; neutral: 6; Ablehnung: 0). Die befragten Kommunen haben sich teils dafür, teils dagegen ausgesprochen (Zustimmung: 6; neutral: 3; Ablehnung: 1; Enthaltung: 1)[83]. Ein hierzu vorgebrachtes Gegenargument lautet, dass sich durch eine Zentralisierung die Wege für Prostituierte verlängern, Kosten erhöhen und im Ergebnis neue Hürden entstehen könnten. Die Kommission betont diesbezüglich, dass ihre Überlegungen nicht dahin gehen, in großen Flächenbundesländern künftig nur noch eine zentrale Anmeldestelle vorzuhalten. Die Idee ist vielmehr, Anmeldestellen in Ländern, in denen es bislang nur wenige Anmeldungen pro Jahr gab, in größeren Einheiten zusammenfassen.

83 In einzelnen Kommunen erfolgte die Bewertung der Empfehlungen durch die teilnehmenden Stellen bei voneinander abweichenden Einschätzungen getrennt, sodass die Anzahl der abgegebenen Bewertungen von der Anzahl der teilnehmenden Kommunen abweichen kann.

Maßnahmenvorschlag 15: Entwicklung eines Instruments zur zuverlässigeren Erkennung der von prostitutionsspezifischer Kriminalität Betroffenen

Ausgangslage

Ein zentrales Ziel des Anmeldeverfahrens besteht in der Identifizierung von Personen, bei denen tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass sie von prostitutionsspezifischer Kriminalität betroffen sind. Im Rahmen der Evaluation des ProstSchG hat sich gezeigt, dass die zuständigen Behördenmitarbeitenden erhebliche Schwierigkeiten haben, solche Anhaltspunkte zu erkennen.[84]

Beim Erkennen einschlägiger Anhaltspunkte kann den Mitarbeitenden in den Behörden eine bereits existierende Indikatorenliste des Bundesweiten Koordinierungskreises gegen Menschenhandel e.V. (KOK) eine wertvolle Hilfe sein.[85] Diese Indikatorenliste beruht im Wesentlichen auf langjährigen Erfahrungen, die in der Praxis der Opferhilfe gewonnen wurden. Um ein validiertes, auf die spezifischen Anforderungen der Behördenarbeit ausgerichtetes Instrument handelt es sich dabei allerdings nicht.

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Kommission empfiehlt daher, durch eine geeignete Einrichtung ein auf die spezifischen Behördenbedürfnisse ausgerichtetes, validiertes Instrument zum Erkennen von Personen, die von prostitutionsspezifischer Kriminalität betroffen sind, erarbeiten zu lassen. Dabei sollten auch internationale Forschungsbefunde zu Menschenhandel und sexueller Ausbeutung einbezogen werden. Die Erteilung des Auftrags – der Begriff „Auftrag“ ist hier untechnisch und nicht i. S. d. Fördermittelrechts zu verstehen – sollte durch das BMBFSFJ, das auf bundesministerieller Ebene für das Thema Prostituiertenschutz federführend zuständig ist, erfolgen.

Ziele/Wirkungen/Umsetzung

Durch ein solches Instrument wird den Behörden und FBS ermöglicht, von prostitutionsspezifischer Kriminalität Betroffene zuverlässiger zu erkennen. Individuelle Schutzmaßnahmen können so umgehend veranlasst werden.

Ein solches Instrument könnte auch für andere Behörden sowie für niedrigschwellige Beratungsangebote des gesamten sozialen Hilfesystems, die ebenfalls mit der Frage nach dem Betroffensein von prostitutionsspezifischer Kriminalität befasst sind, hilfreich sein. Diese Frage stellt sich nicht nur im Prostituiertenschutzrecht, sondern bspw. auch im Strafrecht, im Ausländerrecht (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 49) und zunehmend auch im Bereich der Jugendhilfe.

Dieser Vorschlag der Kommission beruht auf einer Empfehlung aus der Evaluation des ProstSchG. Die hierzu befragten Länder haben dieser Empfehlung überwiegend zugestimmt (Zustimmung: 6, neutral: 6; Ablehnung: 1)[86]. Die befragten Kommunen haben der Empfehlung durchweg zugestimmt (Zustimmung: 10; neutral: 0; Ablehnung: 0; Enthaltung: 1)[87]. Bedenken wurden lediglich dahin gehend geäußert, dass die Beurteilung des Betroffenseins von prostitutionsspezifischer Kriminalität nach einem einheitlichen Schema schwierig sein könnte. Dem ist insoweit beizupflichten, als es ein Instrument, mit dem man binnen kurzer Zeit mit absoluter Sicherheit das Betroffensein erkennen kann, nicht geben wird. Das ist aber auch nicht gefordert. Es geht vielmehr darum, den Mitarbeitenden in den Behörden ein Instrument an die Hand zu geben, mit dem sie das Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte für das Betroffensein auf Basis einer validen Grundlage und nicht nur – wie bislang vielfach – rein intuitiv beurteilen können.

84 Bartsch, Küster, Treskow, Henningsmeier, Renzikowski 2025, 420.

85 Bartsch, Küster, Treskow, Henningsmeier, Renzikowski 2025, 413 ff.

86 In einzelnen Bundesländern erfolgte die Bewertung der Empfehlungen durch die teilnehmenden Behörden bei voneinander abweichenden Einschätzungen getrennt, sodass die Anzahl der abgegebenen Bewertungen von der Anzahl der teilnehmenden Bundesländer abweichen kann.

87 In einzelnen Kommunen erfolgte die Bewertung der Empfehlungen durch die teilnehmenden Stellen bei voneinander abweichenden Einschätzungen getrennt, sodass die Anzahl der abgegebenen Bewertungen von der Anzahl der teilnehmenden Kommunen abweichen kann.

2.1.4 Schutz von schwangeren Personen verbessern

Maßnahmenvorschlag 16: Verbesserung des Schutzes von schwangeren Personen in der Prostitution

Ausgangslage

Das ProstSchG sieht in § 5 Abs. 1 Nr. 2 ein Verbot der Erteilung einer Anmeldebescheinigung für Personen vor, die als werdende Mutter bei der Anmeldung in den letzten sechs Wochen vor der Entbindung stehen. Grund für die Regelung ist laut der Gesetzesbegründung die „unverantwortbare Gefährdung des Wohls des ungeborenen Lebens des Kindes“[88], welche sich durch „die Möglichkeit einer erhöhten Exposition für spezifische Infektionsrisiken sowie den mit der Tätigkeit regelmäßig einhergehenden spezifischen körperlichen und psychischen Belastungen und gesundheitsbelastenden Arbeitszeiten“ realisieren könne und „in den letzten sechs Wochen vor der Entbindung am höchsten“[89] sei. Die Regelungen des Mutterschutzgesetzes (MuSchG) finden regelmäßig keine Anwendung auf schwangere Prostituierte, da die Tätigkeit in den meisten Fällen selbstständig ausgeübt wird und damit nicht in den Anwendungsbereich (vgl. § 1 Abs. 2 MuSchG) dieses Gesetzes fällt.

Aus Sicht der Kommission wird die Vorschrift des § 5 Abs. 1 Nr. 2 ProstSchG dem gesetzgeberisch verfolgten Anliegen des Schutzes des ungeborenen Lebens nicht ausreichend gerecht. Obwohl laut Gesetzesbegründung die Einschränkung der „Ausübung der Prostitution zugunsten des Schutzes des ungeborenen Lebens vorübergehend für den Zeitraum der vorgeburtlichen Mutterschutzfrist“[90] als erforderlich angesehen wird, schlägt sich diese Erwägung gerade nicht in der gesetzlichen Regelung nieder, da kein allgemeines Tätigkeitsverbot, sondern lediglich ein Anmeldeverbot erlassen wurde. Aus diesem Grund wirft die aktuelle Rechtslage auch verfassungsrechtliche Bedenken mit Blick auf das allgemeine Gleichbehandlungsgebot aus Art. 3 Abs. 1 GG auf: Sie verwehrt denjenigen hochschwangeren Prostituierten, die just in der Phase der Hochschwangerschaft erneut zur Anmeldung müssen, das Innehaben einer Anmeldebescheinigung und damit die Tätigkeit als Prostituierte. Alle anderen Prostituierten, die hochschwanger sind, bereits eine Anmeldebescheinigung besitzen und in der Phase der Hochschwangerschaft nicht erneut zur Anmeldung müssen, dürfen hingegen weiterarbeiten, weil der Gesetzgeber kein allgemeines Tätigkeitsverbot für hochschwangere Prostituierte erlassen hat. Die hierin liegende Ungleichbehandlung erscheint willkürlich.

Die Empfehlung der Kommission hinsichtlich einer Überarbeitung der gesetzlichen (Schutz-)Maßnahmen für schwangere Prostituierte und das ungeborene Leben ist Ergebnis eines Abwägungsprozesses zwischen dem Gesundheitsschutz der Person während der Schwangerschaft und nach der Entbindung und von deren (ungeborenem) Kind auf der einen und der selbstbestimmten Entscheidung der Person über ihre Erwerbstätigkeit auf der anderen Seite. Dem Gesetzgeber ist dieser Konflikt bekannt. Eine vergleichbare Abwägung findet sich im MuSchG[91], sodass die dort zum Ausdruck kommenden gesetzgeberischen Wertungen und Regelungen ebenfalls Eingang in die vorliegenden Überlegungen der Kommission gefunden haben. Zugleich ist der erweiterte Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers zu berücksichtigen, da die Evidenzlage hinsichtlich der konkreten gynäkologischen Risiken für das ungeborene Leben im heterogenen Tätigkeitsfeld

88 BT-Drs. 18/8556, 67.

89 BT-Drs. 18/8556, 67.

90 BT-Drs. 18/8556, 67.

91 BT-Drs. 18/11782.

der Prostitution derzeit nicht umfassend wissenschaftlich gesichert ist.[92] Der Gesetzgeber darf seine Entscheidungen insoweit auf Grundlage der verfügbaren Erkenntnisse und darauf gestützter Prognosen treffen, ohne eine abschließende wissenschaftliche Klärung, die in der Evaluation des ProstSchG empfohlen worden war[93], abwarten zu müssen.[94]

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Kommission empfiehlt, an § 5 Abs. 2 Nr. 2 ProstSchG (dem Anmeldeverbot in der Phase der Hochschwangerschaft) festzuhalten, darüber hinaus aber ein allgemeines Tätigkeitsverbot für Prostituierte in der Phase der Hochschwangerschaft (sechs Wochen vor der Entbindung) und in der Phase unmittelbar nach der Geburt (grundsätzlich acht Wochen; zwölf Wochen nach Frühgeburten, bei Mehrlingsgeburten und wenn vor Ablauf von acht Wochen nach der Entbindung bei dem Kind eine Behinderung im Sinne von § 2 Abs. 1 S. 1 des Neunten Buches SGB ärztlich festgestellt wird) zu normieren. Über die Verbotszeiträume im Fall einer Schwangerschaft muss in der Orientierungsberatung (→ siehe dazu Maßnahmenvorschläge 1 und 8) aufgeklärt werden; überdies muss dort aufgezeigt werden, dass für allfällige Verbotszeiten Vorsorge getroffen werden muss; ob und unter welchen Voraussetzungen zur Wahrung der Angemessenheit eine Ausgleichsregelung für finanzielle Nachteile der betroffenen Prostituierten vorzusehen ist, muss im Gesetzgebungsverfahren entschieden werden.

Zudem empfiehlt die Kommission, zur Beurteilung tätigkeitsbezogener Risiken entsprechend der Gefährdungsbeurteilung nach § 10 Abs. 1 MuSchG eine verpflichtende, prostitutionsspezifische Schwangerschaftsberatung bei der für die Orientierungsberatung zuständigen Behörde einzurichten; dabei soll es sich um ein spezielles (Unter-)Modul der Orientierungsberatung handeln. Bei fortgesetzter Prostitutionstätigkeit ist die prostitutionsspezifische Schwangerschaftsberatung ein weiteres Mal durchzuführen. Damit wird fortschreitenden Entwicklungen während der Schwangerschaft und entsprechenden Änderungen der Belastbarkeit und Schutzbedarfe Rechnung getragen. Die verpflichtende Erstberatung soll so früh wie möglich, spätestens jedoch vier Wochen nach Ausstellung des Mutterpasses erfolgen. Eine Wiederholung der Beratung bei fortgesetzter Tätigkeit ist zwischen der 23. und 26. Schwangerschaftswoche vorzusehen.

Darüber hinaus soll eine Konkretisierung der in § 24 festgelegten Pflichten für Betreibende eines Prostitutionsgewerbes im Hinblick auf Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Tätigkeit von schwangeren Personen im Betrieb erfolgen. Aus der Schwangerschaft können sich nämlich spezifische Schutzbedarfe für die organisatorische und räumliche Ausgestaltung der Prostitutionstätigkeit ergeben.

Die vorsätzliche oder fahrlässige Inanspruchnahme sexueller Dienstleistungen von schwangeren Prostituierten durch Kund*innen in den letzten sechs Wochen vor dem errechneten Geburtstermin soll mit einem Bußgeld (scil.: für die Kund*innen) bewehrt, demnach als Ordnungswidrigkeit ausgestaltet werden. Ebenso soll mit einem Bußgeld bewehrt werden, wenn Betreibende von Prostitutionsgewerben vorsätzlich oder fahrlässig schwangere Prostituierte in der Verbotsphase, also sechs Wochen vor und acht bzw. zwölf Wochen nach der Geburt, in ihrem Betrieb tätig werden lassen.

Zur Sicherstellung des Gesundheitsschutzes schwangerer Prostituierter empfiehlt die Kommission des Weiteren, den Zugang zur regulären Schwangerschaftsvorsorge, Hebammenversorgung, STI-Diagnostik und -Behandlung, Schwangerschaftskonfliktberatung, Geburtshilfe und Nachsorge zu stärken. Insbesondere für Schwangere mit eingeschränktem Krankenversicherungsschutz soll bundesweit ein verlässlicher Zugang zu diesen Leistungen gewährleistet werden. Hierzu empfiehlt die Kommission, geeignete Finanzierungsinstrumente zu prüfen, wie bspw. Schwangerschafts- und

92 Simoes, Graf, Brucker Geburtshilfe und Frauenheilkunde 2017, 366–376; Moore, Govaerts Kapadia Womens Health, 2023; Ampt , Willenberg, Agius, Chersich, Luchters, Lim BMJ Open, 2018; Birger, Peled, Benyamini Journal of Advanced Nursing 2023, 2273–2289.

93 Bartsch, Küster, Treskow, Henningsmeier, Renzikowski 2025, 591.

94 BVerfGE 152, 68, 134 am Beispiel existenzsichernder Sozialsicherung.

Mutterschaftsbehandlungsscheine, sowie die Stärkung bereits bestehender, subsidiärer Angebote für Menschen ohne Krankenversicherung.

Ziele/Wirkungen/Umsetzung

Die vorgeschlagenen Maßnahmen adressieren verschiedene Aspekte und verfolgen in ihrer Gesamtheit das Ziel, sowohl dem Gesundheitsschutz der Person während der Schwangerschaft und nach der Entbindung und ihres (ungeborenen) Kindes als auch der selbstbestimmten Entscheidung der schwangeren Person über ihre Erwerbstätigkeit und damit ihrer Berufsfreiheit gerecht zu werden. Aus verfassungsrechtlicher Sicht stellt das allgemeine Tätigkeitsverbot aus Sicht der Kommission eine Berufsausübungsregelung dar, die in die Berufsfreiheit der Betroffenen eingreift. Sie ist mit vernünftigen Gründen des Allgemeinwohls zu rechtfertigen.[95] Solche sind der Schutz des ungeborenen Lebens sowie die Gesundheit der Person während der Schwangerschaft und nach der Entbindung. Dass Personen in der Phase der Hochschwangerschaft und in den Wochen unmittelbar nach der Geburt allgemein besonders schutzbedürftig und schutzwürdig sind, hat der Gesetzgeber mit den in § 3 Abs. 1 und 2 MuSchG vorgesehenen Schutzfristen, an denen sich die vorgeschlagene Regelung – soweit vergleichbar – orientiert, zum Ausdruck gebracht; diese Wertung kann auch im Rahmen der gefahrgeneigten Tätigkeit der Prostitution Berücksichtigung finden. Im Hinblick auf die Erreichung des Schutzziels während der acht Wochen nach der Geburt ist kein milderes, gleichermaßen geeignetes Mittel ersichtlich. Die gesetzgeberische Wertung des § 3 Abs. 2 MuSchG, die dem Schutz der Gesundheit von Mutter und Kind[96] sowie dem Aufbau der Mutter-Kind-Beziehung[97] dient, kann insoweit als Orientierung herangezogen werden. Für die Erreichung des Schutzziels während der sechs Wochen vor der Geburt ist das in § 3 Abs. 1 MuSchG zum Ausdruck kommende gesetzgeberische Motiv des Gesundheitsschutzes von Mutter und Kind ebenfalls heranzuziehen. Das dort vorgesehene mildere Mittel einer ausdrücklichen Bereitschaftserklärung der Person zur Weiterarbeit wird von der Kommission für den Bereich der Prostitution jedoch nicht als gleich geeignet bewertet. So wird mit dieser Ausnahmeregelung seit der Reform des MuSchG insbesondere die Verhinderung möglicher beruflicher Nachteile innerhalb eines Arbeitsverhältnisses angestrebt[98]. Dieser Gedanke ist auf die damit verbundene Erforderlichkeitswertung aufgrund der regelmäßig selbstständigen Tätigkeit von Prostituierten nicht übertragbar. Insgesamt kann die Abwägung der verschiedenen Schutzziele, insbesondere unter Berücksichtigung gesetzlich flankierender Unterstützungsmaßnahmen, die der Selbstbestimmung der schwangeren Prostituierten dienen, als angemessen erachtet werden, wobei der Gesetzgeber unter dem Gesichtspunkt der Angemessenheit zu überlegen haben wird, ob für die Verbotszeiträume Ausgleichsregelungen geschaffen werden müssen, um die mit dem Tätigkeitsverbot verbundenen wirtschaftlichen Nachteile auszugleichen. Sowohl der schwangeren Person als auch dem ungeborenen/neugeborenen Leben ist nicht geholfen, wenn der Lebensunterhalt infolge des Tätigkeitsverbots in der Hochschwangerschaft und nach der Entbindung nicht ausreichend gesichert ist. In diesem Zusammenhang weist die Kommission auch darauf hin, dass im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD für die aktuelle Legislaturperiode ohnehin allgemein vorgesehen ist, „einen Mutterschutz für Selbstständige analog zu den Mutterschutzfristen für Beschäftigte ein[zu]führen“, und dass dafür „zeitnah umlagefinanzierte und andere geeignete Finanzierungsmodelle geprüft“ werden sollen.[99]

Im Rahmen der bei der Orientierungsberatung als Sondermodul angesiedelten Schwangerschaftsberatung soll unter Berücksichtigung der konkreten Tätigkeit sowie von Arbeitsbedingungen, Belastungen, Schutzmöglichkeiten und der individuellen Lebenssituation eine strukturierte tätigkeits- und lebensweltbezogene Gefährdungseinschätzung vorgenommen werden. Gemeinsam mit der Schwangeren soll auf dieser Basis ein individueller Schutz- und Anpassungsplan erstellt werden, in dem konkrete Schutzbedarfe, mögliche Anpassungen, bspw. bezüglich der Tätigkeitsausübung,

95 Grundlegend BVerfGE 7, 377; siehe auch BVerfGE 121, 317, 346 f. zum Rauchverbot in Gaststätten sowie BVerfG NJW 2022, 1672 zur sog. „Bundesnotbremse“.

96 BT-Drs. 18/8963, 48.

97 BAGE 115, 113.

98 BT-Drs. 18/8963, 48.

99 Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD 2025, Rn. 3248 f.

Warnzeichen für erneute medizinische Abklärung sowie geeignete Unterstützungsangebote festgehalten werden. Die Anknüpfung des Zeitpunkts der Erstberatung an die Ausstellung des Mutterpasses schafft einen nachvollziehbaren und dokumentierbaren Bezugspunkt. Die Vierwochenfrist stellt dabei eine Höchstfrist dar; eine frühere Beratung ist ausdrücklich anzustreben, auch hierauf ist in der neu gestalteten Orientierungsberatung (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 8) hinzuweisen. Ziel ist eine frühzeitige individuelle Beratung zu gesundheitlichen Aspekten der Schwangerschaft und zu den konkreten Bedingungen der Tätigkeit. Dabei soll betrachtet werden, ob und gegebenenfalls welche Anpassungen der Tätigkeit oder des Arbeitssettings für die Reduzierung gesundheitlicher oder sonstiger Risiken sinnvoll sind. Zu dem zweiten Beratungszeitpunkt sollen die individuelle Situation und die Bedingungen der Tätigkeit erneut betrachtet werden. Insbesondere ist zu prüfen, ob aufgrund des fortschreitenden Schwangerschaftsverlaufs weitere Anpassungen der Tätigkeit oder des Arbeitssettings erforderlich oder sinnvoll sind. Gleichzeitig dient die zweite Beratung der frühzeitigen Vorbereitung auf das sechs Wochen vor dem voraussichtlichen Entbindungstermin beginnende Tätigkeitsverbot. Hierzu gehört insbesondere die rechtzeitige Klärung sozialrechtlicher und finanzieller Fragen sowie gegebenenfalls weiterer Unterstützungsbedarfe. Durch die Beratung zwischen der 23. und 26. Schwangerschaftswoche verbleiben bis zum Beginn des vorgesehenen Tätigkeitsverbots in der Regel noch etwa acht bis elf Wochen. Damit besteht ausreichend zeitlicher Vorlauf, um erforderliche Anpassungen der Tätigkeit umzusetzen, sozialrechtliche, erforderlichenfalls noch speziell zu schaffende (siehe oben) Ansprüche und Zuständigkeiten zu klären und notwendige Unterstützungsmaßnahmen möglichst vor Beginn des Tätigkeitsverbots einzuleiten.

Zusammengefasst ermöglicht die erste Beratung eine frühzeitige Einschätzung der individuellen Situation und eine gegebenenfalls risikoreduzierende Anpassung oder auch Unterbrechung der Tätigkeit. Die zweite Beratung zwischen der 23. und 26. Schwangerschaftswoche berücksichtigt, dass sich mit fortschreitender Schwangerschaft sowohl gesundheitliche Belastungen als auch Anforderungen an die Gestaltung der Tätigkeit verändern können. Zugleich schafft der zweite Zeitpunkt einen ausreichenden Vorlauf vor dem vorgesehenen Tätigkeitsverbot sechs Wochen vor dem voraussichtlichen Entbindungstermin. Dies ist insbesondere für die Klärung der sozialen und finanziellen Absicherung von Bedeutung, da ein Tätigkeitsverbot nicht ohne Berücksichtigung der daraus entstehenden wirtschaftlichen und sozialen Folgen betrachtet werden sollte. Die beiden Beratungszeitpunkte verbinden damit gesundheitliche Beratung, eine an den Schwangerschaftsverlauf angepasste Gestaltung sowie die frühzeitige Vorbereitung der sozialen Absicherung.

Die inhaltliche Ausgestaltung der Schwangerschaftsberatungen soll nach bundeseinheitlichen Standards erfolgen, die unter Einbeziehung des öffentlichen Gesundheitsdienstes, gynäkologisch-geburtshilflicher und hebammenwissenschaftlicher Expertise, von FBS für Prostituierte, Expert*innen aus den Feldern Arbeitsschutz, Arbeits- und Sozialrecht sowie von prostitutionserfahrenen Personen zu entwickeln sind.

Über die Teilnahme an der Schwangerschaftsberatung wird den Prostituierten eine separate, bundeseinheitliche Bescheinigung ausgestellt. Darin sind die Identifikationsnummer der Anmeldebescheinigung, die erfolgten Schwangerschaftsberatungen sowie Beginn und voraussichtliches Ende der Verbotsphase kurz vor und nach der Geburt zu dokumentieren.

Die Teilnahme an den Schwangerschaftsberatungen ist für Prostituierte, die ihre Tätigkeit während der Schwangerschaft fortsetzen wollen, verpflichtend. Über eine ordnungsrechtliche Absicherung muss der Gesetzgeber entscheiden. Für Kund*innen und Betreibende sollen unter Wahrung der Grundsätze von Bestimmtheit und Erkennbarkeit die im Maßnahmenvorschlag vorgesehenen Verbots- und Sanktionsnormen nach dem Ordnungswidrigkeitenrecht vorgesehen werden.

2.1.5 Flächendeckende, dauerhafte und auskömmliche Finanzierung nichtstaatlicher Unterstützungsangebote

Maßnahmenvorschlag 17: Flächendeckende, dauerhafte und auskömmliche Finanzierung von anerkannten Fachberatungsstellen, insbesondere auch Förderung von Aus- bzw. Umstiegsprojekten, von digitaler sozialer Arbeit sowie von Peerprojekten

Ausgangslage

Die intensive Beratung und Begleitung von Prostituierten in schwierigen Lebenslagen sowie der von prostitutionsspezifischer Kriminalität Betroffenen und von Personen, die aus der Prostitution aus- oder umsteigen wollen, sind unabdingbar. Im vom Staat vorgehaltenen Anmeldeverfahren kann zwar – und dies künftig deutlich besser als bislang (→ siehe dazu etwa Maßnahmenvorschläge 1, 2, 3, 8, 10, 13, 14 und 15) – eine Grundberatung geleistet werden. Für spezifische Problemlagen müssen die staatlichen Berater*innen aber an spezialisierte Einrichtungen verweisen. Hierzu sollen sich die Anmeldestellen nach den Vorstellungen der Kommission in Zukunft breit mit vorgesehenen Fachstellen, u. a. mit anerkannten FBS für Prostituierte, anerkannten FBS für Opfer von Menschenhandel und Ausbeutung und mit anerkannten Stellen, die Prostituierten bei Aus- bzw. Umstieg behilflich sind, vernetzen (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 10). Solche FBS müssen daher flächendeckend vorhanden sein. Das ist aktuell nicht der Fall. So gibt es bspw. in Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Thüringen jeweils nur eine FBS für Prostituierte. Stellen, die sich um den Aus- bzw. Umstieg von Prostituierten kümmern, sind bundesweit allgemein selten.

Zugleich bedarf es einer dauerhaften gesicherten auskömmlichen Finanzierung der benannten FBS. Denn die Unterstützung von Prostituierten, von Personen, die von Menschenhandel oder Ausbeutung betroffen sind, und von Menschen, die aus der Prostitution aussteigen wollen, erfordert eine langfristig angelegte, solide Finanzierung, um gute Mitarbeitende zu gewinnen und zu halten, um die notwendigen Kompetenzen zu fördern, Vernetzungsstrukturen mit anderen Unterstützungsangeboten zu etablieren und eine tragfähige Vertrauensbasis in der Zielgruppe aufzubauen. Die aktuellen Finanzierungsmodi ermöglichen jedoch keine langfristigen Planungen. Viele FBS werden lediglich im Wege der Projektfinanzierung und nicht im Wege der institutionellen Finanzierung auf Basis befristeter, stets neu zu beantragender Projekte von den Ländern gefördert, was die Entwicklung nachhaltiger Strukturen und die Verstetigung von Angeboten erschwert oder verhindert. Insbesondere in jüngster Zeit ist zudem zu beobachten, dass etablierte FBS von direkten oder indirekten Kürzungen betroffen sind. Teils gab es Kürzungen der Förderung von FBS von bis zu 100 Prozent. Selten wurde die Förderung auch nicht an die tariflichen Entwicklungen angepasst, was einen Abbau von Stellenanteilen notwendig machte. Hinzu kommt: Selbst wenn FBS „voll finanziert“ werden, bedeutet dies in der Praxis, dass sie tatsächlich nur eine Finanzierung von 80 bis 90 Prozent des benötigten Budgets erhalten. Der Rest muss über nichtstaatliche Träger generiert werden. Das stellt FBS vor erhebliche Probleme. Der Bedarf an einem Ausbau der Beratungslandschaft sowie an einer besseren Finanzierung bestehender Angebote wurde auch in mehreren Studien festgestellt[100] und in den von der Kommission durchgeführten Anhörungen vielfach betont.

100 Willems 2024, 89; Hurschmann, Kock, Tomova 2026, 62 ff., 94 f., 119 f.; Ekert, Poel, Wing, Kersten 2025, 145.

Zugleich steht die Beratungslandschaft im Feld der Prostitution aktuell vor der Herausforderung, ihre Beratungsangebote daran anzupassen, dass die Anbahnung von Prostitution zunehmend nicht mehr analog, sondern im digitalen Raum stattfindet. Die sich daraus ergebende Notwendigkeit aufsuchender digitaler Sozialarbeit erfordert nicht nur rechtliche Maßnahmen, die den FBS Zugang zu solchen Plattformen ermöglichen (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 19), sondern auch die kostenintensive Erarbeitung von Konzepten und den Aufbau notwendiger Strukturen, zudem den Einsatz personeller und technischer Ressourcen.

Darüber hinaus sieht die Kommission Bedarf für die gezielte Förderung von Peerprojekten. In der Prostitution tätige Menschen sind in verschiedenen Lebensbereichen von Benachteiligung und Stigmatisierung betroffen (→ siehe dazu bereits die Ausführungen zu den Maßnahmenvorschlägen 1, 3, 5, 10; → siehe zudem Maßnahmenvorschlag 18). Vielfach fehlen den Menschen daher die für das psychische Wohlergehen bedeutsamen Möglichkeiten, sich über die Erfahrungen im Beruf, kurz das am Tag Erlebte, auszutauschen. Möglich ist das häufig nur mit Personen, die im selben Beruf tätig sind. Solche Personen zu finden, ist gerade für allein arbeitende Prostituierte nicht leicht – ein Umstand, der mit den jedenfalls seit der Coronapandemie in der Prostitution vermehrt zu beobachtenden Vereinzelungstendenzen an Bedeutung gewinnt.

Daher sollte der Aufbau von Peerstrukturen gefördert werden. Die Existenz solcher Strukturen ist für den Schutz von Prostituierten von erheblicher Bedeutung. Peerstrukturen bieten die Möglichkeit zum Erfahrungsaustausch von erst seit Kurzem und schon länger tätigen Prostituierten, zur wechselseitigen Information über gute und schlechte Arbeitsbedingungen in bestimmten Prostitutionsgewerben, zur Warnung vor übergriffigen Kund*innen und zur Beratung über einschlägige Unterstützungsangebote, die in Problem- und Krisensituationen aufgesucht werden können. Den erheblichen Bedarf an Peerprojekten und deren Nutzen hat auch eine Studie der Deutschen Aidshilfe aufgezeigt;[101] beides wurde der Kommission außerdem in mehreren Anhörungen von Prostituierten vor Augen geführt.

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Kommission empfiehlt den zuständigen Bundesländern daher die flächendeckende, dauerhafte und auskömmliche Finanzierung von anerkannten FBS für Prostituierte sowie von FBS für von prostitutionsspezifischer Kriminalität Betroffene und von anerkannten Stellen, die sich um den Aus- oder Umstieg von Prostituierten kümmern.

Die Umsetzung dieser Maßnahmen sollte mittels bundesgesetzlicher Maßgaben abgesichert werden, wie dies etwa auch im Fall von Gewalthilfeeinrichtungen (vgl. § 8 GewHG) oder von Beratungsstellen nach dem Schwangerschaftskonfliktgesetz (§§ 3 und 4 SchwKG) geschehen ist.

Dabei sollte der zusätzliche Bedarf für die mittlerweile zwingend erforderliche digitale soziale Arbeit angemessen berücksichtigt werden.

Überdies sollten Förderprojekte zum Aufbau von Peerstrukturen im Bereich der Prostitution ausgeschrieben und finanziert werden. Diese Projekte können auch an anerkannte FBS vergeben werden.

Ziele/Wirkungen/Umsetzung

Eine flächendeckende, dauerhafte und auskömmliche Finanzierung von FBS für Prostituierte, FBS für Opfer von Menschenhandel und Ausbeutung sowie von Stellen, die Prostituierten bei Aus- oder Umstieg behilflich sind, wird den Schutz von Prostituierten maßgeblich befördern. Durch die Anbindung dieser Stellen an die Runden Tische der Anmeldestellen (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 10) entsteht eine Verzahnung von staatlichen und nichtstaatlichen Stellen und insgesamt ein eng gespanntes Unterstützungs- und Hilfenetz für Prostituierte in schwierigen Lebenslagen. Eine breitere Finanzierung von Stellen, die Prostituierten bei Aus- oder Umstieg helfen, wird dazu führen, dass mehr Prostituierte, die die Prostitution verlassen wollen, ihren Wunsch tatsächlich realisieren können.

101 Willems 2024, 89. Zu dem Nutzen von Peerprojekten siehe auch Navidi, Shakibazadeh, Akbarpour, Raisi BMC Women's Health 2025 und Johnson, Potter, Beeching, Bradbury, Matos, Sumner, Wills, Worthing, Aldridge, Feder, Hayward, Pathak, Platt, Story, Sultan, Luchenski The Lancet Public Health 2023.

Um die dringend erforderliche flächendeckende, dauerhafte und auskömmliche Finanzierung von FBS bundesweit sicherzustellen, bedarf es nach Auffassung der Kommission bundesgesetzlicher Maßgaben, wie sie auch in anderen Rechtsbereichen (GewHG, SchwKG) normiert wurden.

Durch die Förderung von Peerprojekten werden der Austausch und die Informationsweitergabe unter Prostituierten gestärkt. Schutzbringende Kenntnisse über die Prostitutionsausübung können weitergegeben, soziale Isolation gemindert werden.[102] Diese Projekte sollten vom dafür federführend zuständigen Bundesministerium in Auftrag gegeben werden, wobei der Begriff „Auftrag“ auch hier untechnisch zu verstehen ist (siehe oben).

102 Navidi, Shakibazadeh, Akbarpour, Raisi BMC Women's Health 2025.

2.1.6 Bekämpfung von Diskriminierung

Maßnahmenvorschlag 18: Schaffung einer zuständigen Stelle auf Bundesebene, die für Antidiskriminierung und -stigmatisierung im Feld der Prostitution zuständig ist

Ausgangslage

Personen, die der Prostitution nachgehen, erleben in ihrem Alltag vielfach Diskriminierung und Stigmatisierung. Die Evaluation des ProstSchG hat diesbezüglich ergeben, dass ein erheblicher Teil der Befragten wiederkehrend einschlägige negative Erfahrungen in verschiedenen Lebensbereichen, bspw. bei der Wohnungssuche, bei der Beantragung von Sozialleistungen, im Umgang mit Behörden und Zahlungsdienstleistern oder in der sozialen Umgebung, macht.[103] Wenig überraschend ist daher, dass viele Teilnehmende der Evaluation angaben, die Prostitutionstätigkeit aus Angst vor negativen Konsequenzen selbst in ihrem engsten sozialen Umfeld zu verheimlichen.[104] Dieses Verhalten, das in eine Art Doppelleben mündet, kann erhebliche psychische Belastungen mit sich bringen.[105] Die Angst vor Diskriminierung infolge des Bekanntwerdens der Prostitutionstätigkeit kann zudem bedeuten, dass Behördenkontakte und Beratungsstellen gemieden, Strafanzeigen nicht erstattet und Abhängigkeitsverhältnisse nicht beendet werden.[106] Darüber hinaus wurde in den von der Kommission durchgeführten Anhörungen wiederholt von Fällen berichtet, in denen Prostituierte im Kontakt mit Gesundheitseinrichtungen davon abgesehen haben, dem medizinischen Personal die zur sachgemäßen Behandlung an sich erforderliche Information über die Prostitutionstätigkeit zu geben; das ist dem Gesundheitsschutz abträglich. Bei der gesellschaftlichen Diskriminierung und Stigmatisierung von Menschen, die in der Prostitution tätig sind, handelt es sich mithin um ein Querschnittsproblem, sprich ein Problem, das mit anderen Problemen, die in der Prostitution auftreten, in Verbindung steht bzw. verwoben ist und aus dem sich weiter gehende Risiken für die sexuelle Selbstbestimmung und die Gesundheit von Prostituierten ergeben.

Im Rahmen der von der Kommission durchgeführten Anhörungen wurde zudem deutlich, dass Benachteiligungen auch nach Beendigung der Prostitutionstätigkeit fortbestehen können und eine internalisierte Stigmatisierung eine erhebliche Belastung weit über die Tätigkeit in der Prostitution hinaus darstellen kann.[107] Die negativen Folgen der empfundenen und erlebten Diskriminierung sind auch in zahlreichen Studien dokumentiert.[108]

Bestehende spezifische Gesetze zum Schutz vor Diskriminierung wie das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) erfassen die Prostitution bislang nicht. Eine Aufnahme in das AGG dürfte aktuell schwer zu realisieren sein; dieses Gesetz passt auch nicht in Gänze zu den Spezifika des Diskriminierungserlebens in der Prostitution. Die Kommission sieht es aber als dringend notwendig an, das Problem der Diskriminierung und Stigmatisierung von Prostituierten im Rahmen der möglichen Reform der Prostitutionsgesetzgebung u. a. (zu weiteren Maßnahmen → siehe die Maßnahmenvorschläge 1, 3, 5, 10) dadurch zu adressieren, dass auf Bundesebene eine dafür speziell zuständige behördliche Einheit geschaffen wird.

103 Bartsch, Küster, Treskow, Henningsmeier, Renzikowski 2025, 220 f.

104 Bartsch, Küster, Treskow, Henningsmeier, Renzikowski 2025, 221 f.

105 Kaya, Kroehn-Liedtke, Lotysh, Mihaylova, Zerbe, Rössler, Schouler-Ocak Frontiers in Public Health 2025, 6 f.

106 Struyf Trauma, Violence, & Abuse 2023, 3071. Lotysh, Tezcan-Güntekin, Kalinowski, Kaya, Kroehn-Liedtke, Mihaylova, Schouler-Ocak, Rössler Frontiers in Public Health 2025, 5.

107 Siehe auch Kaya, Kroehn-Liedtke, Lotysh, Mihaylova, Zerbe, Rössler, Schouler-Ocak Frontiers in Public Health 2025.

108 Siehe bspw. Faissner, Beckmann, Freistein, Jungilligens, Braun Ethik in der Medizin 2024; Hart, Allen, Aubyn, Mason Sexuality & Culture 2023; Langenbach, Thieme, van der Veen, Reinehr, Neuendorff Frontiers in Public Health 2023; Reynish, Hoang, Bridgman, Nic Giolla Easpaig Sexuality Research and Social Policy 2021.

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Kommission empfiehlt, im ProstSchG festzuschreiben, dass bei der Antidiskriminierungsbeauftragten des Bundes (oder einer anderen geeigneten Behörde) eine spezielle Einheit geschaffen wird, die sich des Problems der Diskriminierung und Stigmatisierung von Prostituierten durch Forschung und Öffentlichkeitsmaßnahmen, die sachgerecht über Prostitution informieren und aufklären und auf diese Weise Vorurteilen gegen Prostituierte begegnen, annimmt.

Ziele/Wirkungen/Umsetzung

Die Einrichtung einer speziellen behördlichen Einheit auf Bundesebene wird maßgeblich dazu beitragen, dass das beschriebene Problem mehr Aufmerksamkeit erfährt; Forschung und geeignete Öffentlichkeitsmaßnahmen werden zum Abbau von Vorurteilen gegen Prostituierte führen. Das Querschnittsproblem „Diskriminierung und Stigmatisierung“ wird kleiner werden, dies wird sich auch positiv auf die Bereitschaft von Prostituierten auswirken, Straftaten anzuzeigen, bei Bedarf Hilfe zu suchen und sich im Kontakt mit Gesundheitseinrichtungen zu öffnen. Werden Vorbehalte gegen Prostituierte in der Gesellschaft abgebaut, werden Prostituierte auch vermehrt bereit sein, am Anmeldeverfahren samt seinen Schutzwirkungen teilzunehmen.

Nicht zuletzt kann ein Abbau von gesellschaftlicher Stigmatisierung und Diskriminierung auch zu einer Reduktion von Selbststigmatisierung und somit zu einer langfristig verbesserten psychosozialen Situation beitragen.

Die zu begründende behördliche Einheit sollte in einer Bundesbehörde angesiedelt sein, die sowohl aufgrund ihrer thematischen Ausrichtung als auch organisatorisch in der Lage ist, die erforderlichen Forschungs- und Öffentlichkeitsmaßnahmen professionell zu initiieren; beides kann die behördliche Einheit gegebenenfalls auch durch die Vergabe von Fördermitteln an kooperierende Institutionen, die Gewähr für einen sachgerechten Umgang mit dem Thema Prostitution bieten, realisieren; eine ausreichende finanzielle Ausstattung der behördlichen Einheit ist zu gewährleisten. Obschon eine unmittelbare Zuständigkeit nur für den Bereich des AGG besteht, erscheint es naheliegend, die behördliche Einheit bei der Antidiskriminierungsbeauftragten des Bundes einzurichten.

Dieser Maßnahmenvorschlag basiert im Ausgangspunkt auf einer Empfehlung aus der Evaluation des ProstSchG. Darin wurde vorgeschlagen, Maßnahmen zu ergreifen, mit denen der vielfältigen Diskriminierung bzw. Benachteiligung von Prostituierten im Alltag entgegengewirkt wird.[109] Die Länder stimmten der Empfehlung mit deutlicher Mehrheit zu (Zustimmung: 8; Enthaltung: 3; Ablehnung: 1). Die einzige Ablehnung erfolgte, weil einem Land die Empfehlung nicht ausreichend präzise erschien. Angemerkt wurde zudem von verschiedenen Ländern, dass die Finanzierung und Umsetzung solcher Maßnahmen durch den Bund erfolgen sollen; dem trägt die Kommission mit dem hier vorgelegten Maßnahmenvorschlag Rechnung. Die hierzu befragten Kommunen stimmten dieser Empfehlung aus der Evaluation – bei einer Enthaltung – zu.

109 Bartsch, Küster, Treskow, Henningsmeier, Renzikowski 2025, 272.

Abschnitt 2: Erlaubnisverfahren nach dem ProstSchG

Übersicht

Die detaillierten Regelungen des ProstSchG zu Erlaubnisverfahren und Pflichten von Prostitutionsgewerbetreibenden haben aus Sicht der Kommission zu einer Verbesserung des Schutzes und der Arbeitsbedingungen von in solchen Gewerben tätigen Prostituierten geführt. Zudem ist jedenfalls ein Teil der Prostitutionsgewerbe aus dem rechtlichen Graubereich, in dem sie zuvor agiert hatten, herausgetreten.[110] Insbesondere teilt die Kommission auch die gesetzgeberische Zielsetzung, einen geordneten und übersichtlichen Prostitutionsmarkt zu fördern und die Marktakteur*innen, die von dem Markt profitieren, in die Pflicht zu nehmen und zu überprüfen. Um diesem Ziel stärker gerecht zu werden, sollte das Erlaubnisverfahren in seiner Ausgestaltung präzisiert und ausgeweitet werden. Besonderen gesetzgeberischen Handlungsbedarf sieht die Kommission in dem bislang nicht regulierten digitalen Bereich des Prostitutionsmarktes, auf den sich mittlerweile die Anbahnung sexueller Dienstleistungen weitestgehend verlagert hat. Digitale Anbahnungsplattformen, deren Geschäftsmodell darin besteht, Prostituierte und Kund*innen zusammenzuführen, agieren außerhalb des Anwendungsbereichs des ProstSchG. Die Kommission schlägt daher mit fünf sehr ausführlich gefassten Maßnahmenvorschlägen eine Einbeziehung der Anbahnungsplattformen – ob mit Sitz im Inland oder im Ausland – in das Erlaubnisverfahren nach dem ProstSchG vor, um den Schutz von Prostituierten auch in diesem Bereich der Prostitution zu verbessern (→ Maßnahmenvorschläge 19 bis 23). Die Umsetzung dieser Vorschläge wird dazu führen, dass der infolge der Digitalisierung zunehmend unübersichtlich gewordene Prostitutionsmarkt deutlich besser zu überblicken und zu kontrollieren ist. Zum Zwecke der transparenteren Gestaltung des Marktes empfiehlt die Kommission außerdem – in Anlehnung an das Glücksspielrecht – eine Kennzeichnungspflicht für erlaubte Prostitutionsgewerbe und deren verpflichtende Aufnahme in eine amtliche Liste (→ Maßnahmenvorschlag 24). Denn bislang können Kund*innen nicht erkennen, ob ein Prostitutionsgewerbe über eine Erlaubnis verfügt oder nicht; diese Unterscheidungsmöglichkeit muss in Zukunft aber schon wegen hieran anknüpfender Kund*innenpflichten (siehe Abschnitt 4) möglich sein. Darüber hinaus sieht die Kommission Bedarf für Änderungen bei mehreren einzelnen Vorschriften zu Erlaubnisverfahren und Pflichten von Prostitutionsgewerbetreibenden (→ Maßnahmenvorschläge 25 bis 31).

110 Döring Zeitschrift für Sexualforschung 2014, 99–137.

2.2.1 Rechtliche Regulierung des digitalen Bereichs der Prostitution

Maßnahmenvorschlag 19: Einführung der neuen Prostitutionsgewerbeform „Anbahnungsplattform“ und Begründung von Pflichten für Plattformbetreibende mit den Spezifika des digitalen Bereichs im ProstSchG

Ausgangslage

Die Anbahnung sexueller Dienstleistungen hat sich in erheblichem Umfang in den digitalen Raum verlagert.[111] Über Plattformen können Kund*innen mit Prostituierten Kontakt aufnehmen, Termine vereinbaren und Leistungen absprechen. Typischerweise bieten solche Dienste Profile, Inserate, Chat-, Such- und Filterfunktionen, teils auch Buchungs- und Zahlungsfunktionen an. Die klassische Vorstellung von der ausschließlich ortsgebundenen Anbahnung in Bordellen oder im öffentlichen Raum bildet den Markt daher nur noch unzureichend ab. Plattformen strukturieren den Markt selbst. Dabei entscheiden sie über Sichtbarkeit und Auffindbarkeit, beeinflussen durch Rankings, Bewertungen und bezahlte Hervorhebungen sowohl Preise als auch Erwartungen und Verhaltensstandards und bestimmen, in welchem Umfang personenbezogene Informationen über Prostituierte zirkulieren. Damit berühren sie unmittelbar die Schutzgüter des ProstSchG: die sexuelle Selbstbestimmung, den Schutz vor prostitutionsspezifischer Kriminalität, die Gesundheit sowie die Privatsphäre und informationelle Selbstbestimmung der Prostituierten. Zugleich bestehen erhebliche Machtasymmetrien zwischen Plattformbetreibenden und Prostituierten.

Die Schutzarchitektur des ProstSchG ist räumlich gedacht und knüpft an Prostitutionsstätten (§ 18 ProstSchG), Prostitutionsfahrzeuge (§ 19 ProstSchG), Prostitutionsveranstaltungen (§ 20 ProstSchG) und an die persönliche Anmeldung (§ 3 Abs. 1 ProstSchG) an. Die digitale Anbahnung wird dagegen durch die aktuelle Rechtslage nur in Teilen erfasst. So setzt die Prostitutionsvermittlung (§ 2 Abs. 3 Nr. 4, Abs. 7 ProstSchG) etwa eine aktive Vermittlung voraus. Plattformen, die lediglich die Infrastruktur für Inserate und Kontaktaufnahme bereitstellen, fallen regelmäßig nicht darunter. Sie unterliegen damit weder der Erlaubnispflicht noch den Betreibendenpflichten. Die in § 32 Abs. 3 ProstSchG normierten Werbeverbote erfassen zwar auch digitale Inhalte. Die Durchsetzung scheitert aber häufig an intransparenten Betreibendenstrukturen und an einem Sitz im Ausland.

Anbahnungsplattformen übernehmen im digitalen Raum funktional die Rolle, die im analogen Raum die Betreibenden von Prostitutionsstätten einnehmen: Sie stellen den Ort bereit, an dem Angebot und Nachfrage zusammentreffen, setzen die Regeln dieses Ortes, ziehen daraus wirtschaftlichen Nutzen und haben die tatsächliche Möglichkeit, Risiken zu erkennen und zu verringern. Wer einen solchen Raum organisiert und davon profitiert, muss – wie Betreibende einer Prostitutionsstätte – für dessen Mindestsicherheit Verantwortung tragen. Es liegt daher nahe, die Betreibendenpflichten der §§ 12 ff. ProstSchG auf Anbahnungsplattformen zu erstrecken und an die Besonderheiten des digitalen Bereichs anzupassen.

111 Döring Zeitschrift für Sexualforschung 2014.

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Kommission empfiehlt, die neue Betriebsform der Anbahnungsplattform im ProstSchG einzuführen.

Weiterhin wird empfohlen, die Betreibenden einer solchen Anbahnungsplattform der Erlaubnispflicht nach §§ 12 ff. ProstSchG zu unterstellen; dabei sind auch spezielle Regelungen für ein Betriebskonzept von Anbahnungsplattformen zu formulieren. Zudem sollen Mindestanforderungen an die Anbahnungsplattformen normiert und Prüfpflichten für die Betreibenden von Anbahnungsplattformen festgelegt werden.

Ziele/Wirkungen/Umsetzung

Ziele

Die Maßnahmen dienen dem Ziel, das Schutzniveau, welches das ProstSchG für die analoge Prostitution vorsieht, auch im digitalen Raum herzustellen, ohne die Prostituierten über Gebühr zusätzlich zu belasten. Die rechtliche Neukonzeption des digitalen Prostitutionsbereichs ist Ergebnis einer Austarierung der betroffenen Grundrechte und staatlichen Schutzpflichten. Darunter fallen insbesondere die sexuelle Selbstbestimmung, das Leben und die körperliche Unversehrtheit, die Berufsfreiheit sowie der Schutz vor prostitutionsspezifischer Kriminalität. Besondere Relevanz erhält auch die informationelle Selbstbestimmung der Prostituierten (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG; Art. 7, 8 GRCh), weshalb die Verifikation datensparsam erfolgt, Klardaten nicht offengelegt werden und Ausweiskopien entfallen. Schließlich sollen auch die Berufsfreiheit der Prostituierten und der Plattformbetreibenden (Art. 12 GG; Art. 15, 16 GRCh) sowie Kommunikationsfreiheiten (Art. 5, 10 GG) geschützt werden: Die Pflichten sind auf die Schutzgüter des ProstSchG beschränkt, begründen keine allgemeine Überwachung und lassen legale Eigenwerbung unberührt.

Ein weiteres zentrales Ziel stellt die Kanalisierung dar, sodass die Anforderungen so bemessen sein müssen, dass regulierte Plattformen für Prostituierte attraktiv bleiben. Überzogene Pflichten würden die Anbahnung in unregulierte Messenger-Kanäle oder auf nicht erreichbare Auslandsangebote verdrängen und damit gerade die Schutzbedürftigsten aus dem Blick von Beratung und Unterstützung nehmen.[112]

Umsetzung

1. Begriff der Anbahnungsplattform und Einbeziehung in die Erlaubnispflicht

   In der konkreten Umsetzung der Empfehlung ließe sich der Begriff der Anbahnungsplattform etwa wie folgt legal definieren:

   „Eine Anbahnungsplattform betreibt, wer einen digitalen Dienst bereitstellt, der es anderen Personen ermöglicht, sexuelle Dienstleistungen gegenüber einem nicht individuell bestimmten Personenkreis anzubieten, zu bewerben oder deren Inanspruchnahme anzubahnen, insbesondere durch Profile, Inserate, Buchungs-, Kommunikations- oder Vermittlungsfunktionen. Auf die Bezeichnung des Dienstes und darauf, ob sich die sexuelle Natur der Dienstleistungen erst aus den Umständen ergibt, kommt es nicht an. Keine Anbahnungsplattform betreibt, wer ausschließlich eigene sexuelle Dienstleistungen bewirbt oder solche, die innerhalb der Prostitutionsstätten des Betreibers stattfinden."

   S. 2 übernimmt den Umgehungsschutz des § 2 Abs. 7 S. 2 ProstSchG (etwa Tarnbezeichnungen wie „Massage" oder „Escort"). S. 3 stellt klar, dass die Eigenwerbung einer einzelnen Person oder eines Prostitutionsgewerbebetriebs (eigene Website, eigenes Profil) kein Plattformbetrieb ist; sie unterliegt den Werberegeln (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 23), nicht der Erlaubnispflicht. Reine Diskussions- und Bewertungsforen ohne Inserats- oder Anbahnungsfunktion werden nicht erfasst. Innerhalb des Plattformbegriffs ist zu unterscheiden zwischen Inserate- und Anbahnungsplattformen (Portale mit Profil- und Kontaktfunktion) als Grundfall und Buchungs- und Kommunikationsdiensten mit Zahlungs- oder Terminfunktion, für die zusätzliche Pflichten gelten.

   Der Betrieb einer Anbahnungsplattform soll als erlaubnispflichtiges Prostitutionsgewerbe ausgestal-

112 Adrianssens, Stevens, André, Maes, Rodríguez García 2024, 33.

tet werden. Entsprechend gelten, soweit nachfolgend nicht anders ausgeführt und passend, die Zuverlässigkeitsprüfung (§§ 14, 15 ProstSchG), das Betriebskonzept (§ 16 ProstSchG), Auflagen (§ 17 ProstSchG), die digitalspezifischen Mindestanforderungen, die Betreibendenpflichten (§§ 24 ff. ProstSchG) sowie Rücknahme und Widerruf (§ 23 ProstSchG). Zuständig ist die zentrale Plattformaufsicht (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 22). Die Erlaubnispflicht knüpft bewusst nicht an die Eigenschaft als Online-Dienst an, sondern an die prostitutionsgewerbliche Tätigkeit; sie schreibt das bestehende Erlaubnissystem fort. Gegenstand der Erlaubnis ist der Schutz der in der Prostitution tätigen Personen, nicht die Regulierung eines Online-Dienstes als solchen. Das ist auch unionsrechtlich bedeutsam: Art. 4 der E-Commerce-Richtlinie (RL 2000/31/EG) schließt nur Zulassungsverfahren aus, die speziell und ausschließlich Dienste der Informationsgesellschaft betreffen.

2. Umsetzung des digitalen Betriebskonzepts

An die Stelle des Betriebskonzepts nach § 16 ProstSchG tritt nach Empfehlung der Kommission für Anbahnungsplattformen ein digitales Betriebskonzept. Es soll der Aufsicht vor Erteilung der Erlaubnis nachvollziehbar zeigen, wie die Schutzpflichten technisch und organisatorisch erfüllt werden. Wesentliche Änderungen sind der zuständigen Behörde vor ihrer Umsetzung anzuzeigen. Ein solches Betriebskonzept sollte insbesondere Folgendes beschreiben:

- die Funktionen des Dienstes, insbesondere Profil-, Inserats-, Such-, Kommunikations-, Buchungs- und Zahlungsfunktionen, sowie das Geschäftsmodell einschließlich der Entgelte, die von inserierenden Personen erhoben werden, und der Entgelte für bezahlte Sichtbarkeit;
- das Verfahren zur Prüfung des Mindestalters von 21 Jahren der Prostituierten (→ siehe zur vorgeschlagenen Anhebung des Mindestalters für die Prostitution Maßnahmenvorschlag 9), zur wirksamen Anmeldung und Personenbindung vor der Freischaltung, zur erneuten Prüfung und zur Deaktivierung von Profilen (Verifikationsprozess);
- die Melde-, Prüf- und Abhilfeverfahren, die hierfür eingesetzten personellen Ressourcen einschließlich Qualifikation, Schulung und Sprachkenntnissen, die eingesetzten automatisierten Werkzeuge und deren Grenzen sowie die angestrebten Bearbeitungszeiten (Moderationsprozess);
- die Maßnahmen zur Erkennung von und zum Umgang mit Anhaltspunkten für prostitutionsspezifische Kriminalität und die Beteiligung von unter 21-jährigen Prostituierten, einschließlich der Meldewege zu den zuständigen Behörden und einer für Behörden erreichbaren verantwortlichen Person (Schutzprozess);
- die wesentlichen Parameter von Ranking-, Empfehlungs- und Bewertungsfunktionen sowie die Vorkehrungen, mit denen die Schaffung von Anreizen zur Vornahme risikoreicher Praktiken verhindert werden;
- das Datenschutz- und IT-Sicherheitskonzept einschließlich des Löschkonzepts und der Datenschutz-Folgenabschätzung;
- die Einbindung von FBS; die Informationen und Verhaltensregeln für Nutzende sowie die Bereitstellung von Informationen für Prostituierte in zielgruppenorientierter Sprache und fremden Sprachen;
- das Verfahren, in dem inserierende Personen Entscheidungen über die Sperrung ihres Profils oder die Entfernung ihrer Inhalte überprüfen lassen können.

3. Umsetzung der Mindestanforderungen

Zu den bereits normierten Mindestanforderungen an bestimmte Prostitutionsgewerbe nach §§ 18, 19 ProstSchG soll ein digitales Gegenstück mit funktionalen Schutzäquivalenten geschaffen werden. Wesentliche Eingriffe – Datenkategorien, Meldepflichten, Sperrfolgen und die Grundzüge der Verifikation – sind durch das Gesetz selbst zu regeln; technische Einzelheiten bleiben einer Rechtsverordnung vorbehalten. Im Einzelnen soll gewährleistet werden, dass:

- Profile und Inserate erst freigeschaltet werden, nachdem Betreibende eine Prüfung dahin gehend durchgeführt haben, dass die Person über 21 Jahre alt ist, eine gültige Anmelde- oder Aliasbescheinigung besitzt und mit der angemeldeten Person übereinstimmt (Personenbindung); die Prüfung erfolgt vorrangig über den elektronischen Anmeldenachweis (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 21); Betreibende erhalten grundsätzlich nur das erforderliche Prüfergebnis und dürfen keine Kopien von Ausweisdokumenten oder

Anmeldebescheinigungen anfertigen oder speichern.

- die Wirksamkeit der Anmeldung in angemessenen Abständen und anlassbezogen erneut geprüft wird, Profile bei Ablauf oder sonstiger Unwirksamkeit der Anmeldung unverzüglich deaktiviert werden und verifizierte Profile als solche gekennzeichnet werden (Verifikationsnachweis).
- mit geeigneten, auch automatisierten Verfahren plausibilisiert wird, dass ein Profil von der verifizierten Person selbst genutzt wird und die zugehörigen Inserate ihr zuzuordnen sind, insbesondere bei der Änderung von Bildern, Kontakt- oder Auszahlungsdaten; eine Pflicht, das Gesicht im Profil oder Inserat abzubilden, wird dadurch nicht begründet; die Plausibilisierung betrifft allein das Verhältnis zwischen verifizierter Person und ihrem Profil, sie ist Teil des Verifikationsverfahrens und keine allgemeine Inhaltskontrolle.
- keine Verpflichtung zur Offenlegung von Klardaten gegenüber anderen Nutzenden besteht.
- für Verstöße gegen Werbeverbote ein leicht zugängliches Melde- und Prüfverfahren sowie angemessene personelle und technische, auch algorithmengestützte Moderationsprozesse bestehen und rechtswidrige Inhalte nach hinreichender Kenntnis zügig entfernt oder gesperrt werden; eine Pflicht zur allgemeinen Überwachung sämtlicher Inhalte wird nicht begründet.
- öffentliche Ranking- und Bewertungsfunktionen nicht bereitgestellt werden, soweit sie einzelne Prostituierte nach sexuellen Praktiken, „Leistungsbereitschaft“, Preis oder der Bereitschaft zu risikoreichen Praktiken vergleichbar machen oder entsprechende Anreize schaffen; von inserierenden Personen kontrollierte Warn- und Erfahrungsaustauschsysteme bleiben zulässig; sonstige Feedbackfunktionen bedürfen wirksamer Moderation sowie eines Widerspruchs- und Löschverfahrens und dürfen keine diskriminierenden oder ausbeuterischen Anreize schaffen. Ein vollständiges Verbot von Kommentaren wäre mit Blick auf die Kommunikationsfreiheit, die Sicherheitsinteressen der Prostituierten und die Gefahr der Verlagerung in unregulierte Räume schwer zu rechtfertigen. Untersagt werden deshalb gezielt Rankings und Anreizsysteme, die Druck zu risikoreichen Praktiken erzeugen.
- ein leicht zugängliches Meldesystem für Hinweise auf prostitutionsspezifische Kriminalität, die Beteiligung von unter 21-jährigen Prostituierten und nicht einvernehmlich veröffentlichte Aufnahmen besteht. Hinweise sind ohne unangemessene Verzögerung, bei konkreten Anhaltspunkten für eine unmittelbare Gefahr oder die Beteiligung Minderjähriger/Heranwachsender unverzüglich zu bearbeiten; bei tatsächlichen Anhaltspunkten für die in der Rechtsverordnung bestimmten schweren Straftaten sind die zuständigen Behörden mit den hierfür erforderlichen Daten zu unterrichten. Die Meldepflicht verzichtet bewusst auf eine starre 24-Stunden-Frist; eine solche Frist sollte nur für von Polizei oder Justiz ausdrücklich als dringend bezeichnete Ersuchen gelten. Anerkannte FBS können zusätzlich den Status vertrauenswürdiger Hinweisgeber nach Art. 22 Digital Services Act (DSA) erlangen.
- inserierende Personen ihr Profil und die von ihnen eingestellten Inhalte jederzeit selbstständig und vollständig löschen oder deaktivieren können und Betreibende angemessene, technisch verfügbare Maßnahmen gegen ungewollte Weiterverbreitung und erneutes Hochladen anbieten; die Garantie eines vollständigen „digitalen Verschwindens“ kann nicht geleistet werden.
- inserierenden Personen diskriminierungsfrei Funktionen zum Blockieren und Filtern von Nutzenden zur Verfügung stehen.
- anerkannten FBS (→ siehe zur Einführung eines Anerkennungsverfahrens für FBS Maßnahmenvorschlag 11 und → zur besseren Finanzierung von FBS Maßnahmenvorschlag 17) sowie für die Umsetzung des ProstSchG zuständigen Behörden kostenfreie, als solche gekennzeichnete Zugänge und eine gut sichtbare Möglichkeit zur digitalen Beratung eingeräumt werden; Informationen über Beratungs-, Gesundheits- und Ausstiegsangebote sowie über die Rechte nach diesem Gesetz sind barrierearm und in verständlicher, zielgruppenorientierter Sprache sowie in mehreren Sprachen zur Verfügung zu stellen.
- Nutzende, die sexuelle Dienstleistungen nachfragen, vor der ersten Kontaktaufnahme in verständlicher Form über die Anmeldepflicht, die Bedeutung des Verifikationsnachweises und die Prüfung der Anmeldung bei der persönlichen Begegnung informiert werden und Verhaltensregeln (u. a. Einvernehmlichkeit, Kondompflicht nach § 32 Abs. 1 ProstSchG und Verbot der Nachfrage nach Geschlechtsverkehr ohne Kondom → Maßnahmenvorschlag 42, Achtung von Grenzen, keine Weitergabe von Aufnahmen) bestätigen; die

Verhaltensregeln sollten im Einzelnen – unter Beteiligung von Selbstvertretungsorganisationen der Prostituierten – durch das neu einzurichtende Fachgremium, das auch die Inhalte der Orientierungsberatung festlegt (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 8), bestimmt werden. Zudem soll sichergestellt werden, dass Prostituierte gegenüber der Plattform die Möglichkeit haben, einen Verstoß gegen Verhaltensregeln durch Nutzende anzuzeigen.

- Betreibende in angemessenen, risikoadäquaten Abständen eine auf die Schutzgüter dieses Gesetzes beschränkte Gefährdungsanalyse durchführen, Abhilfemaßnahmen dokumentieren und der zuständigen Behörde auf Verlangen berichten.

Die Funktionen sollen für die inserierenden Personen unentgeltlich bereitzustellen sein. Betreibende von Anbahnungsplattformen mit Buchungs- oder Zahlungsfunktion haben die Zahlungsvorgänge entsprechend § 26 Abs. 6 und § 28 Abs. 2 ProstSchG zu dokumentieren.

Flankierend anzupassen sind § 24 ProstSchG (Sicherheits- und Gesundheitsschutz auch hinsichtlich der digitalen Rahmenbedingungen), § 26 Abs. 4 ProstSchG (Verbot auffällig überhöhter Provisionen und Sichtbarkeitsgebühren; kein „pay to be safe"), § 28 ProstSchG (datensparsame Aufzeichnungspflichten) und §§ 29 bis 31 ProstSchG (Auskunfts- und Schnittstellenrechte der Aufsicht gegenüber Plattformen).

4. Etablierung einer Prüfpflicht

Schließlich sollen Prüfpflichten für die Betreibenden von Anbahnungsplattformen konkretisiert werden. Insbesondere soll (neben weiteren Kontrollpflichten, siehe dazu vorstehende Mindestanforderungen) die Pflicht bestehen, bei Freischaltung eines Profils, mit dem sexuelle Dienstleistungen einer bestimmten Person angeboten werden, festzustellen, dass diese Person 21 Jahre oder älter ist, über eine wirksame Anmelde- und Aliasbescheinigung verfügt und mit der angemeldeten Person übereinstimmt (Personenbindung). Erfolgt die Feststellung über den elektronischen Anmeldenachweis – eine analoge Feststellung soll ebenfalls möglich sein (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 21) –, erhalten Betreibende dabei grundsätzlich nur das erforderliche Prüfergebnis.

5. Geltung der Regelungen

Empfohlen wird zudem, eine Übergangsregelung nach dem Vorbild des § 37 ProstSchG zu schaffen. Demnach sollen bei Inkrafttreten bestehende, in Deutschland niedergelassene oder auf den deutschen Prostitutionsmarkt ausgerichtete EU/EWR-Plattformen ihren Betrieb binnen zu bestimmender Frist anzeigen und binnen einer weiteren zu bestimmenden Frist die Erlaubnis beantragen; bei fristgerechtem Antrag gilt der Betrieb bis zur Entscheidung als erlaubt. Der Übergangsstatus wird im öffentlichen Plattformregister (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 22) ausgewiesen. Andere ausländische Plattformen müssen direkt in einer zu bestimmenden Frist die Erlaubnis beantragen. Hinsichtlich der Mindestanforderungen wird eine gestufte Geltung empfohlen: Ab Inkrafttreten sollen die Kontakt- und Zustellungsstruktur, das Meldesystem, die zügige Reaktion auf konkrete Hinweise, das Moderationsverfahren für Werbeverstöße und die Fristen für dringende behördliche Ersuchen eingeführt werden; nach einer zu bestimmenden Zeit sind Lösch- und Blockierfunktionen und Einbindung der FBS zu etablieren; die Verifikationspflicht für neue Profile soll ab dem festzustellenden Zeitpunkt der Verfügbarkeit des elektronischen Anmeldenachweises gelten, für bestehende Profile mit einer zu bestimmenden Nachverifikationsfrist ab diesem Zeitpunkt, danach Deaktivierung nicht verifizierter Profile. Da die Regelungen Dienste der Informationsgesellschaft betreffen, ist der Entwurf vor seiner Annahme nach der Richtlinie (EU) 2015/1535 bei der Europäischen Kommission zu notifizieren (Stillhaltefrist von grundsätzlich drei Monaten).

6. Sanktionsrechtliche Absicherung

Die vorgeschlagenen Pflichten sollen sanktionsrechtlich abgesichert werden. Insbesondere soll das Betreiben einer nach dem ProstSchG nicht erlaubten Anbahnungsplattform unter Strafe stehen. Weiterhin wird empfohlen, dass sich die Betreibenden einer Anbahnungsplattform strafbar machen, sofern sie die Freischaltung des Profils einer*eines Prostituierten auf der Plattform zulassen, obwohl für sie erkennbar war, dass diese Person nicht über eine gültige Anmelde- oder Aliasbescheinigung verfügt (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 39). Eine Erkennbarkeit ist hiernach insbesondere dann anzunehmen, wenn die gesetzlich zu normierende verpflichtende Prüfung der Anmelde- oder Aliasbe-

scheinigung sowie die Prüfung einer hinreichenden Personenbindung ergeben hätten, dass die Bescheinigung nicht gültig bzw. nicht vorhanden ist oder nicht zu der konkreten Person gehört.

Verstöße gegen einzelne Mindestanforderungen des Plattformbetriebs (siehe zuvor) sollen ordnungswidrigkeitenrechtlich abgesichert werden. Für wirtschaftlich große Betreibende sind umsatzbezogene Höchstgrenzen zu erwägen, weil feste Höchstbeträge ihre Abschreckungswirkung verlieren können. Der Bußgeldrahmen ist eigenständig für das ProstSchG zu begründen und verhältnismäßig auszugestalten; eine bloße Übernahme der Sanktionslogik des DSA genügt nicht.

Auswirkungen

Für Prostituierte hat die rechtliche Neukonzeption des digitalen Prostitutionsbereichs die Konsequenz, dass die Anmeldung nach ProstSchG eine faktische Voraussetzung für Inserate auf regulierten Plattformen wird. Das stärkt den Anreiz zur Anmeldung und den Zugang zu Beratung, kann aber Personen, die sich nicht anmelden können oder wollen, in weniger sichtbare Kanäle drängen. Umso wichtiger sind ein niedrigschwelliges, datensparsames Verfahren und der Zugang zu digitaler Fachberatung. Für Plattformbetreibende entsteht ein Erfüllungsaufwand für Verifikation, Moderation, Meldewege und Dokumentation. Dem steht gleichzeitig ein Marktvorteil gegenüber, da erlaubte Plattformen im öffentlichen Register geführt werden, was wieder Anknüpfungspunkt für die Prüfpflichten der Kund*innen ist. Diese müssen nämlich über das Plattformregister (→ siehe Maßnahmenvorschlag 22) sicherstellen, dass sie über eine erlaubte Plattform anbahnen. Im anschließenden physischen Kontakt haben die Kund*innen nur dann die weitere Pflicht, das Vorhandensein einer gültigen Anmelde- oder Aliasbescheinigung zu prüfen, wenn nicht ohne Weiteres erkennbar ist, dass die auf der Plattform registrierte Person mit der die sexuelle Dienstleistung erbringenden Person identisch ist (→ siehe Maßnahmenvorschlag 40). Beim Bund entsteht ein Aufwand für die zentrale Plattformaufsicht und den Prüfdienst (→ siehe hierzu Maßnahmenvorschlag 22). Länder und Kommunen werden bei Anmeldung und örtlicher Aufsicht nicht zusätzlich belastet, sondern über Schnittstellen eingebunden.

Bereits in der Evaluation des ProstSchG wurde die Prüfung empfohlen, ob Prostitutionsplattformen in das Erlaubnisverfahren nach dem ProstSchG aufgenommen werden sollen. Das Votum der zu dieser Empfehlung befragten Länder fiel zustimmend aus: So stimmten acht Länder der Prüfempfehlung grundsätzlich zu,[113] nur ein Land positionierte sich neutral. Ebenso sprachen sich die befragten Kommunen mehrheitlich für eine Aufnahme der Plattformen ins ProstSchG aus (Zustimmung: 9; neutral: 0; Ablehnung: 1; Enthaltung: 1)[114]. Die Ablehnung war hier auf den Vorschlag gestützt, eine solche Regulierung außerhalb des ProstSchG vorzunehmen. Die Kommission hält es indes für erforderlich, alle Regelungen über Prostitutionsgewerbe, zu denen künftig auch Prostitutionsplattformen zählen sollen, in einem Gesetz zusammenzuführen.

113 Ein Bundesland stimmte zwar zu, erklärte aber, dass das zuständige Wirtschaftsministerium ablehnend votiert habe.

114 In einzelnen Kommunen erfolgte die Bewertung der Empfehlungen durch die teilnehmenden Stellen bei voneinander abweichenden Einschätzungen getrennt, sodass die Anzahl der abgegebenen Bewertungen von der Anzahl der teilnehmenden Kommunen abweichen kann.

Maßnahmenvorschlag 20: Einbeziehung von Plattformen mit Sitz im Ausland in das deutsche Erlaubnisverfahren

Ausgangslage

Ein erheblicher Teil der in Deutschland genutzten Anbahnungsplattformen wird von Unternehmen mit Sitz im EU-Ausland oder in Drittstaaten betrieben; die Betreibendenstrukturen sind häufig intransparent. Ein Regelungskonzept, das nur inländische Betreibende erfasst, würde wesentliche Teile des Marktes verfehlen und inländische gegenüber ausländischen Anbieter*innen benachteiligen.

Für die rechtliche Einordnung ist maßgeblich, wo der Betreibende niedergelassen ist. Für in Deutschland niedergelassene Betreibende kann das ProstSchG ein vollständiges Erlaubnis- und Pflichtenregime vorsehen. Für Betreibende in anderen EU/EWR-Staaten gilt das Herkunftslandprinzip der E-Commerce-Richtlinie (Art. 3 RL 2000/31/EG), das der DSA unberührt lässt: Sie unterliegen grundsätzlich dem Recht und der Aufsicht ihres Sitzstaats. Deutschland kann ihnen – nach zumindest älterer EuGH-Rechtsprechung – nicht durch eine allgemeine Regel, die an die Ausrichtung auf den deutschen Markt anknüpft, ein paralleles Zulassungs- oder Verhaltensregime auferlegen.[115] Allerdings sind Maßnahmen gegenüber einem bestimmten Dienst zulässig, wenn sie zum Schutz der öffentlichen Ordnung – ausdrücklich einschließlich der Verfolgung von Straftaten, des Jugendschutzes und des Schutzes der Menschenwürde –, der öffentlichen Gesundheit oder der öffentlichen Sicherheit erforderlich und verhältnismäßig sind und das Konsultations- und Notifikationsverfahren eingehalten wird (Art. 3 Abs. 4 und 5 RL 2000/31/EG).

Wenn schon der Jugendschutz bei pornografischen Inhalten dienstbezogene Maßnahmen gegenüber EU-Auslandsanbieter*innen trägt, gilt dies erst recht für Plattformen, über die physische sexuelle Dienstleistungen angebahnt werden und auf denen das Risiko von Menschenhandel und der Ausbeutung real ist.

Mit Urteil vom 16.06.2026 hat der Europäische Gerichtshof (EuGH)[116] darüber hinaus anerkannt, dass ein Mitgliedstaat auf diesem Weg von bestimmten, in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen Betreibenden pornografischer Websites wirksame Alterskontrollen verlangen darf. Zugleich hat er klargestellt, dass sich Anbieter*innen nicht auf das Haftungsprivileg für Hosting-Dienste berufen können, wenn mittels eines Algorithmus bestimmt wird, unter welchen Bedingungen die Inhalte Dritter verbreitet werden. Dieser Regulierungsansatz soll daher auch hier vorgeschlagen werden.

Für Anbieter*innen aus Drittstaaten gilt das Herkunftslandprinzip nicht. Deutschland kann an eine qualifizierte Ausrichtung auf den deutschen Markt anknüpfen (etwa deutsche Sprache, Ortsfilter, deutsche Inserate, Domain, Zahlungsmodalitäten), soweit der DSA, das Völkerrecht und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt bleiben. Rechtlich ist das weitgehend unproblematisch; die Schwierigkeit liegt im Vollzug, wobei das durch eine Verpflichtung auf eine ladefähige Adresse im Inland entschärft werden soll.

In der Kommission herrscht Einigkeit hinsichtlich einer klaren Empfehlung, ausländische Plattformen einzubeziehen. Der Schutz vor Ausbeutung und Menschenhandel rechtfertigt die Durchsetzung nationaler Schutzstandards gegenüber Auslandsanbieter*innen.

115 EuGH NJW 2024, 201 – Google Ireland.

116 EuGH NJW 2026, 2311.

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Kommission empfiehlt, Anbahnungsplattformen mit Sitz im Ausland so weit in das deutsche Schutzregime einzubeziehen, wie es das Unionsrecht zulässt, und die hierfür bestehenden Spielräume konstruktiv zu nutzen. Insbesondere wird mit Blick auf die neuere Rechtsprechung des EuGH empfohlen, auch Plattformen mit Sitz in EU/EWR-Staaten den skizzierten Pflichten des deutschen Schutzregimes zu unterwerfen. Anbieter*innen mit Sitz außerhalb der EU und des EWR, die ihren Dienst qualifiziert auf den deutschen Markt ausrichten, unterliegen der Erlaubnispflicht und den Mindestanforderungen wie inländische Betreibende (Marktortprinzip).

Die Kommission empfiehlt, dass Anbahnungsplattformen mit Sitz im Ausland einen Zustellungsbevollmächtigten im Inland zu benennen haben.

Für alle Konstellationen empfiehlt die Kommission, dass ein gestufter Instrumentenkasten zur Rechtsdurchsetzung für die Behörden geschaffen wird.

Schließlich wird empfohlen, dass sich die Bundesregierung für unionsweit harmonisierte Mindeststandards für Anbahnungsplattformen einsetzt.

Ziele/Wirkungen/Umsetzung

Die Maßnahme soll verhindern, dass das neue Schutzregime durch eine Verlagerung des Plattformsitzes ins Ausland umgangen wird, und gleiche Wettbewerbsbedingungen für in- und ausländische Anbieter*innen schaffen.

Die Erlaubnispflicht und die Pflichten nach diesem Gesetz sollen für Betreibende von Anbahnungsplattformen mit Sitz außerhalb Deutschlands gelten, wenn der Dienst auf Nutzende in Deutschland ausgerichtet ist. Anhaltspunkte hierfür sind insbesondere die Verwendung der deutschen Sprache, Inserate für Orte in Deutschland, ortsbezogene Such- oder Filterfunktionen, eine auf Deutschland bezogene Domain sowie in Deutschland übliche Zahlungsmodalitäten.

Unabhängig vom Sitz des*der Anbietenden ist ein abgestufter Instrumentenkasten zur Rechtsdurchsetzung durch die Behörden erforderlich. Das Glücksspielrecht kann Anregungen geben; seine Lösungen lassen sich jedoch aufgrund abweichender Rechtsgrundlagen nicht schematisch übertragen. Eine verlässliche elektronische Kontakt- und Zustelladresse ist Voraussetzung für Erlaubnis und Anerkennung; daneben gelten die Kontaktstellen- und Vertreterpflichten des DSA (Art. 11 bis 13). Es soll ein öffentliches Register der erlaubten Plattformen geben (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 22), welches maschinenlesbar und per QR-Code verlinkbar ist; es enthält keine Daten einzelner Prostituierter. Plattformen, die Inserate algorithmisch kuratieren (Rankings, bezahlte Sichtbarkeit, Empfehlungen), können sich nach der Rechtsprechung des EuGH insoweit nicht auf das Hosting-Privileg berufen. Sie haften daher nach allgemeinen Regeln für rechtswidrige Inserate, etwa für Werbung für nicht angemeldete Personen. Untersagungs- und Sperrverfügungen gegenüber konkreten Betreibenden sollen als Ultima Ratio gelten; Zugangssperren (Geoblocking) sind nur als nachrangige, gesetzlich ausdrücklich geregelte und verhältnismäßige Einzelmaßnahmen vorzusehen. Eine Zahlungsunterbindung (Payment Blocking) ist als ausdrücklich gesetzlich geregelte Untersagung der Mitwirkung an Zahlungen an den Betreibenden einer konkret festgestellten nicht erlaubten Plattform vorzusehen (Regelungsmodell: § 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 4 des Staatsvertrags zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland – GlüStV 2021). Maßnahmen gegenüber weiteren Intermediären (etwa App-Stores, Werbenetzwerken) sind nur flankierend vorzunehmen, hierfür erforderlich sind eine ausdrückliche Rechtsgrundlage, konkreter Dienstbezug und eine Verhältnismäßigkeitsprüfung. Es sollen Bußgelder mit umsatzbezogenen Höchstgrenzen für wirtschaftlich große Betreibende vorgesehen sein.

Die empfohlene Lösung, Plattformbetreibende mit Sitz in EU/EWR-Staaten in das deutsche Schutzregime, insbesondere in das Erlaubnisverfahren, einzubeziehen,

ist mit Rechtsunsicherheiten verbunden, die aber mit Blick auf die aktuellen europarechtlichen Entwicklungen vertretbar sind. Dennoch widerspräche dieser Ansatz dem nach der (zumindest älteren) Rechtsprechung des EuGH herrschenden Herkunftslandprinzip.[117] Die allgemeine Erlaubnispflicht wäre gegenüber diesen Anbieter*innen wegen des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts nach der älteren Rechtsprechung nicht anwendbar, würde ein Vertragsverletzungsverfahren riskieren und könnte darauf gestützte Sanktionen, einschließlich strafrechtlicher Folgen, angreifbar machen. Aus diesem Grund wäre auch ein zweistufiges Verfahren mit einer Anerkennungsentscheidung und dienstbezogenen Anordnungen denkbar, anstatt EU/EWR-Plattformen direkt zu verpflichten. Demzufolge könnten Anbieter*innen mit Sitz in einem anderen EU/EWR-Staat auf Antrag als gleichwertig anerkannt werden, wenn sie einer gleichwertigen Regulierung im Sitzstaat unterliegen oder die wesentlichen Schutzstandards der hier vorgeschlagenen Regelung nachweislich erfüllen. Anerkannte Plattformen werden im öffentlichen Register geführt; ihre Verifikationsnachweise begründen Vertrauensschutz für Kund*innen. Die zentrale Plattformaufsicht wird ermächtigt, gegenüber einer bestimmten, nicht anerkannten Plattform nach Art. 3 Abs. 4 und 5 der E-Commerce-Richtlinie anzuordnen, dass diese die Kernstandards des hier vorgeschlagenen Regelungssystems einhält, insbesondere die Prüfung eines Alters von über 21 und der Anmeldung. Das Gesetz legt Voraussetzungen, Verfahren (Aufforderung des Sitzstaats, Unterrichtung der Europäischen Kommission) und Rechtsfolgen im Voraus fest.

Hinsichtlich Drittstaatsanbietenden bestehen weniger rechtliche als praktische Grenzen; der Vollzug hängt von Zahlungsunterbindung, Maßnahmen gegenüber Intermediären und internationaler Zusammenarbeit ab.

Eine hieran anknüpfende strafrechtliche oder ordnungswidrigkeitenrechtliche Sanktionierung ergibt sich aus Sicht der Kommission aus § 3 i. S. d. § 9 StGB bzw. § 5 OWiG i. S. d. § 7 Abs. 1 OWiG (→ Maßnahmenvorschlag 39).

117 EuGH NJW 2024, 201 – Google Ireland.

Maßnahmenvorschlag 21: Einführung des digitalen Anmeldenachweises (EUDI-Wallet) zur Erfüllung der Prüfpflichten vonseiten der Plattformbetreibenden und der Kund*innen

Ausgangslage

Die von der Kommission vorgeschlagene neue Sanktionsordnung sieht zum einen eine Strafbarkeit von Prostitutionskund*innen vor, sofern sie sexuelle Dienstleistungen von nicht nach dem ProstSchG angemeldeten Prostituierten in Anspruch nehmen und für sie erkennbar war, dass die Person nicht über eine gültige Anmelde- oder Aliasbescheinigung verfügt (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 40). Eine Erkennbarkeit ist insbesondere dann anzunehmen, wenn eine Prüfung der Anmelde- oder Aliasbescheinigung ergeben hätte, dass eine solche nicht gültig bzw. nicht vorhanden ist. Kund*innen, die über eine erlaubt betriebene Anbahnungsplattform die sexuelle Dienstleistung anbahnen, trifft im anschließenden physischen Kontakt die Verpflichtung, das Vorhandensein einer gültigen Anmelde- oder Aliasbescheinigung zu prüfen, wenn nicht ohne Weiteres erkennbar ist, dass die auf der Plattform registrierte Person mit der die sexuelle Dienstleistung erbringenden Person identisch ist. Bahnen sie außerhalb von organisierten Marktstrukturen an, haben Kund*innen stets eine Prüfpflicht dahin gehend, dass die Anmelde- oder Aliasbescheinigung kontrolliert werden muss. Darüber hinaus wird auch eine Strafbarkeit der Anbahnungsplattformbetreibenden empfohlen, sofern sie die Freischaltung des Profils von Prostituierten auf der Plattform zulassen, obwohl für sie erkennbar war, dass diese Person nicht über eine gültige Anmelde- oder Aliasbescheinigung verfügt (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 39). Eine Erkennbarkeit ist in diesen Fällen insbesondere dann anzunehmen, wenn die Prüfung der Anmelde- oder Aliasbescheinigung sowie die Prüfung einer hinreichenden Personenbindung ergeben hätten, dass die Bescheinigung nicht gültig bzw. nicht vorhanden ist oder nicht zu der konkreten Person gehört. Eine solche Strafbarkeit für Kund*innen und Plattformbetreibende ist nur möglich, wenn der Anmeldestatus verlässlich, zumutbar und ohne unverhältnismäßigen Eingriff in die Privatsphäre der Prostituierten geprüft werden kann. Neben der Prüfung der Papierbescheinigung soll deshalb daneben auch eine digitale Prüfmöglichkeit bereitgestellt werden.

Nach aktueller Rechtslage ist die Anmeldebescheinigung nach § 5 ProstSchG ein Papierdokument mit Lichtbild; auf Wunsch wird eine Aliasbescheinigung ausgestellt. Prostituierte müssen die Bescheinigung bei der Tätigkeit mitführen (§ 5 Abs. 7 ProstSchG). Ein Papierdokument lässt sich nicht automatisiert auf Echtheit und aktuelle Gültigkeit prüfen, ist fälschungsanfällig und birgt, wenn es gezeigt wird oder verloren geht, ein erhebliches Stigmatisierungsrisiko (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 1).

Aus technischer und unionsrechtlicher Sicht verpflichtet die eIDAS-2.0-Verordnung (Verordnung über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste [EU] 2024/1183) jeden Mitgliedstaat, binnen 24 Monaten nach Inkrafttreten der maßgeblichen Durchführungsrechtsakte eine europäische Brieftasche für die digitale Identität (EUDI-Wallet) bereitzustellen. Da diese Rechtsakte Ende 2024 erlassen wurden, ist die Wallet bis Ende 2026 bereitzustellen. In Deutschland berät der Bundestag den Entwurf eines Digitale-Identitäten-Gesetzes; die Wallet soll ab Januar 2027 flächendeckend zur Verfügung stehen. In der Wallet können neben dem Personalausweis auch behördlich ausgestellte elektronische Bescheinigungen gespeichert und selektiv vorgezeigt werden: Inhabende geben nur die Angaben frei, die für die jeweilige Prüfung erforderlich sind. Die Nutzung der Wallet ist nach Art. 5a Abs. 15 der Verordnung freiwillig; wer sie nicht nutzt, darf beim Zugang zu öffentlichen oder privaten Diensten keine Nachteile erleiden. Für die Gesetzgebung sollte deshalb an die tatsächliche Verfügbarkeit und Zertifizierung angeknüpft und ein Nachweis ohne Wallet erhalten werden.

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Kommission empfiehlt, einen elektronischen Anmeldenachweis einzuführen, der als behördlich ausgestellte elektronische Bescheinigung in der EUDI-Wallet genutzt werden kann: Die Anmeldebescheinigung und die Aliasbescheinigung sollen dabei auf Wunsch der anmeldenden Person zusätzlich als elektronischer Nachweis ausgestellt werden, der in einer europäischen Brieftasche für die digitale Identität oder in einer anderen gesetzlich zugelassenen elektronischen Form gespeichert und vorgezeigt werden kann.

Die gesetzliche Regelung ist technologieoffen zu fassen, technische Einzelheiten sind in einer Rechtsverordnung festzulegen.

Zudem soll die Papierbescheinigung oder ein gleichwertiger, nicht an die Wallet gebundener Nachweis als gleichberechtigte Alternative beibehalten und die Mitführpflicht des § 5 Abs. 7 ProstSchG technologieoffen gefasst werden.

Weiterhin wird empfohlen, den Lebenszyklus der Anmeldung (Ablauf, Rücknahme, Widerruf, gegebenenfalls Aussetzung), soweit erforderlich, gesetzlich zu regeln und eine amtliche Statusquelle zu bestimmen.

Schließlich ist die Datenverarbeitung im Prüfverfahren in § 34 ProstSchG ausdrücklich und eng zu regeln.

Ziele/Wirkungen/Umsetzung

Ziele
Die Einführung des digitalen Anmeldenachweises verfolgt das Ziel, eine verlässliche Prüfbarkeit sicherzustellen. Die Echtheit und aktuelle Gültigkeit der Anmeldung werden kryptografisch und in Echtzeit überprüfbar; Fälschungen und abgelaufene Bescheinigungen werden erkannt. Zudem soll sie dem Schutz der informationellen Selbstbestimmung dienen: Ein elektronischer Aliasnachweis verringert das Stigmatisierungs- und Verlustrisiko einer offen erkennbaren Papierbescheinigung und ermöglicht die selektive Offenlegung der personenbezogenen Daten. Kund*innen und Plattformen erfahren nur, was sie wissen müssen: dass eine gültige Anmeldung besteht. Zudem soll keine Benachteiligung von Nichtnutzenden entstehen, da die Wallet freiwillig ist und eine Papierbescheinigung und ein gleichwertiger Prüfweg erhalten bleiben.

Umsetzung
Die Mitführpflicht ist dahin gehend zu ergänzen, dass die Anmeldebescheinigung oder Aliasbescheinigung bei der Tätigkeit mitzuführen oder in einer gesetzlich zugelassenen elektronischen Form vorzuhalten ist. Eine Spiegelung der bestehenden Zweiteilung von Anmelde- und Aliasbescheinigung ist für den elektronischen Nachweis zudem nicht zwingend, weil dieser ohnehin nur elektronisch ausgelesen und selektiv offengelegt wird. Die Daten bleiben dabei lokal auf dem Endgerät der*des Prostituierten gespeichert. Das zuständige Bundesministerium soll ermächtigt werden, durch Rechtsverordnung die technischen und organisatorischen Anforderungen an den elektronischen Anmeldenachweis, die Prüfverfahren für Betreibende sowie für Kund*innen, den amtlichen Prüf- und Statusdienst und die Löschfristen zu regeln. Vor Erlass der Rechtsverordnung sind eine Sicherheitsanalyse und eine Datenschutz-Folgenabschätzung durchzuführen sowie die Barrierefreiheit und ein praxistauglicher Nachweis ohne Wallet zu erproben.

Das System beruht im Grundsatz auf vier Bausteinen:

1. Behördliche Ausstellung mit Präsenzanker: Die Anmeldung erfolgt nach § 3 Abs. 1 ProstSchG persönlich; die Behörde prüft im formellen Teil der Anmeldung (→ siehe dazu Maßnahmenvorschläge 1 und 8), erhebt Lichtbilder und prüft den Ausweis (§ 4 ProstSchG). Das persönliche Erscheinen ist der Identitätsanker des gesamten Systems: Die Behörde hat die Person gesehen und ihr das Lichtbild zugeordnet. Dieses Lichtbild wird signiert in den elektronischen Nachweis eingebettet.

2. Bindung an die Wallet (Holder Binding): Der Nachweis wird kryptografisch an ein Schlüsselpaar gebunden, dessen privater Schlüssel im Sicherheitselement des Geräts der*des Inhabenden (scil.: der*des Prostituierten) liegt. Jede Vorlage erfordert zusätzlich PIN oder Biometrie; das erschwert auch die Weitergabe des entsperrten Geräts an Dritte.

3. Dynamische Vorlage: Für jede Prüfung erzeugt die Wallet einen kurzlebigen Einmal-Code, der nicht kopiert und später wiederverwendet werden kann.

4. Amtlicher Prüf- und Statusdienst: Ein amtlicher Dienst prüft Signatur, Bindung der Vorlage und den aktuellen Status der Anmeldung und gibt ein Ja/Nein-Ergebnis zurück.

Prüfung durch Plattformbetreibende: Die Grundsätze der Plattformprüfung umfassen die Echtheit, Gültigkeit und Personenbindung. Insbesondere müssen Plattform-

betreibende zusätzlich prüfen, ob die Person, die ein Profil anlegt, die angemeldete Person ist. Vorgeschlagen wird folgender Ablauf:

1. Vorlage beim Anlegen des Profils: Die Plattform ist als vertrauende Beteiligte nach der eIDAS-Verordnung registriert und fordert den elektronischen Anmeldenachweis an. Der*die Inhaber*in gibt per PIN oder Biometrie nur frei: Anmeldung gültig (ja/nein), Mindestalter (ja/nein), Ablaufdatum und ein plattformspezifisches Pseudonym. Name, Anschrift und Geburtsdatum erhält die Plattform nicht.

2. Personenabgleich: Der*die Inhaber*in nimmt im Registrierungsprozess ein Live-Bild mit Lebenderkennung auf. Vorzugsweise wird dieses Bild verschlüsselt an den amtlichen Prüfdienst übermittelt, dort mit dem bei der Anmeldung erhobenen Lichtbild abgeglichen und sofort gelöscht; die Plattform erhält nur das Ergebnis „Übereinstimmung ja/nein“ (Variante A). Alternativ gleicht die Plattform das im Nachweis eingebettete Lichtbild selbst ab und löscht Bild und biometrische Merkmale unmittelbar danach (Variante B). Variante A ist datenschutzfreundlicher, weil die Plattform das amtliche Lichtbild nie erhält; Variante B ist vom staatlichen Prüfdienst unabhängiger. Beide Varianten bedürfen einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage für die Verarbeitung biometrischer Daten (Art. 9 Abs. 2 lit. g Datenschutz-Grundverordnung).

3. Laufende Statusprüfung: Über das plattformspezifische Pseudonym fragt die Plattform den Status der Anmeldung in regelmäßigen Abständen beim Statusdienst ab. Der Statusdienst selbst erhebt dabei keine personenbezogenen Daten der Prostituierten. Läuft die Anmeldung ab oder wird sie widerrufen, wird das Profil automatisch deaktiviert und der*die Inhaber*in benachrichtigt. Weil das Pseudonym für jede Plattform verschieden ist, ist keine plattformübergreifende Verfolgung möglich.

4. Anlassbezogene Nachprüfung: Bei Hinweisen auf Missbrauch, bei der Änderung von Bildern, Kontakt- oder Auszahlungsdaten oder bei der Anmeldung von einem neuen Gerät wird die Vorlage mit Live-Bild wiederholt. Auffälligkeiten – etwa viele Profile, die über dieselben Geräte oder Zahlungskonten gesteuert werden – sind im Rahmen des Schutzprozesses zu prüfen (siehe oben).

5. Verifikationsnachweis: Das Profil erhält ein Kennzeichen „Verifiziert – Anmeldung gültig“, das keine personenbezogenen Daten enthält.

Für Personen ohne Wallet ist ein gleichwertiger Prüfweg vorzusehen, etwa die Vorlage der Papierbescheinigung mit einem signierten Prüfcode in Verbindung mit einem Live-Bild-Abgleich beim Prüfdienst.

Prüfung durch Kund*innen: Die Grundsätze der Kund*innenprüfung – soweit erforderlich – umfassen die Echtheit und Gültigkeit. Sie müssen feststellen können, dass eine echte, aktuell gültige Anmeldung vorliegt; eine eigene Identitätsprüfung wird von ihnen nicht verlangt. Die Personenbindung wird technisch gesichert – durch die Bindung an das Gerät, die Freigabe per PIN oder Biometrie und den nur Sekunden gültigen Einmal-Code. Ablaufskizze:

1. Der*die Prostituierte öffnet die Wallet, wählt den Anmeldenachweis und die Funktion „Kundencheck“ und gibt die Vorlage per PIN oder Biometrie frei.

2. Die Wallet zeigt einen dynamischen QR-Code (Gültigkeit etwa 30 Sekunden, sichtbarer Countdown) und ergänzend einen sechs- bis achtstelligen Einmal-Zahlencode.

3. Der*die Kund*in scannt den QR-Code oder öffnet die amtliche Prüfseite über einen selbst gewählten, vertrauenswürdigen Zugang und gibt dort den Zahlencode ein. Die zweite Variante verringert Phishing-Risiken.

4. Die Prüfseite zeigt grün „Anmeldung gültig“ oder rot „keine gültige Anmeldung“.

Ob durch die Wallet auch das Lichtbild zur Sichtprüfung auf dem Endgerät der*des Prostituierten angezeigt wird, sollte in der Rechtsverordnung nach Abwägung entschieden werden: Das Lichtbild erhöht die Sicherheit gegen die Weitergabe von Geräten, beinhaltet aber eine weitere Offenlegung personenbezogener Daten. Ein biometrischer Abgleich durch das Gerät der Kund*innen findet in keinem Fall statt. Die technische Spezifikation muss Domain-Authentizität, Transportverschlüsselung, sichere Verlinkung und Schutz vor Relay-Angriffen sicherstellen.

Kund*innen können optional eine signierte Bestätigung mit Zeitstempel, Prüfergebnis und einer zufälligen, nicht personenbeziehbaren Transaktionsreferenz lokal speichern. Sie belegt, dass zu einem bestimmten Zeitpunkt eine Prüfung mit einem bestimmten Ergebnis stattgefunden hat, nicht aber, wer geprüft hat und wessen Anmeldung geprüft wurde. Diese begrenzte Beweiskraft genügt, weil die Bestätigung eine Entlastungsfunktion hat: Im Strafverfahren muss die beschuldigte Person die Prüfung nicht beweisen; eine echte, zum Tatzeitraum passende Bestätigung wird im Zusammenspiel mit den Tatumständen regelmäßig ausreichen, um vernünftige Zweifel am erforderlichen Verschulden zu begründen.

Grundsätzlich analog zur Kund*innenprüfung soll auch die Prüfung durch Gewerbetreibende erfolgen, wobei bei der konkreten Ausgestaltung zu berücksichtigen ist, dass die Daten zur Erfüllung der Aufzeichnungspflicht nach § 28 Abs. 1 oder Abs. 2 S. 1 auch i.V.m. S. 2 ProstSchG erlangt werden müssen. Die Anbahnungsplattformbetreibenden sollen diesen Pflichten aus Gründen der Datensparsamkeit nicht unterworfen werden; Entsprechendes ist im Gesetz festzuschreiben.

Das Prüfverfahren darf nicht zu einem Register über die Tätigkeit von Prostituierten oder das Verhalten von Kund*innen werden. Demnach ist § 34 ProstSchG dahin gehend zu ergänzen, dass Plattformen keine Ausweiskopien und keine für die Prüfung nicht erforderlichen Klardaten, sondern nur ein kryptografisch gesichertes Prüfergebnis, erhalten. Lichtbilder und biometrische Daten werden nur für den Personenabgleich und nur so lange wie erforderlich verarbeitet. Der Prüfdienst erstellt keine Historien darüber, wer wann wessen Anmeldung geprüft hat, und verfolgt keine Tracking- oder Profilingzwecke. Unvermeidbare Sicherheitsprotokolle sind zu minimieren, von den Fachdaten zu trennen und kurz zu befristen. Eine Prüfbestätigung enthält keine Daten der prüfenden Person, kein Lichtbild und keinen leicht rückrechenbaren Alias-Hashwert. Zweckbindung und Übermittlungsverbote des § 34 Abs. 4 werden auf Plattform- und Prüfdienstdaten erstreckt; für Verifikationsbelege, Statusdaten und Sicherheitsprotokolle gelten eigenständige, kurze und sachlich begründete Löschfristen.

Die Einführung hängt von der tatsächlichen Verfügbarkeit und Zertifizierung der Wallet ab; das Gesetz sollte deshalb an einen durch Bekanntmachung festzustellenden Zeitpunkt anknüpfen und eine Übergangsfrist sowie möglicherweise eine Erprobungsklausel vorsehen.

Auswirkungen
Die technische Prüfmöglichkeit neben der Prüfung der Papierbescheinigung führt dazu, dass Kund*innen und Plattformbetreibende den Anmeldestatus verlässlich, zumutbar und ohne unverhältnismäßigen Eingriff in die Privatsphäre der Prostituierten prüfen können. Beim Bund entsteht Aufwand für Aufbau und Betrieb des Prüf- und Statusdienstes, bei den Ländern Umstellungsaufwand in den Anmeldebehörden.

Maßnahmenvorschlag 22: Zentrale Aufsicht über Anbahnungsplattformen und öffentliches Register, das über erlaubte Prostitutionsgewerbe informiert

Ausgangslage

Der Vollzug des ProstSchG liegt bei den Ländern und Kommunen und knüpft an den Ort der Tätigkeit an. Anbahnungsplattformen sind ortlos: Dieselbe Plattform wirkt in allen Ländern zugleich. Eine Aufsicht durch 16 Länder oder gar durch die Kommunen über dieselbe Plattform wäre dysfunktional, würde zu widersprüchlichen Entscheidungen führen und wäre gegenüber ausländischen Anbieter*innen und Sitzstaatbehörden kaum handlungsfähig.

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Kommission empfiehlt, die Aufsicht über Anbahnungsplattformen – Erlaubnis, Anerkennung, Überwachung, Anordnungen und Register, in das die Plattformen eingetragen werden – einer selbstständigen Bundesoberbehörde nach Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG zu übertragen. Länder und Kommunen bleiben für Anmeldung, Beratung und örtliche Gewerbeaufsicht zuständig; die Schnittstellen werden gesetzlich geregelt. Die Aufsicht erhält einen Beirat mit Vertretungen der Länder, der kommunalen Vollzugspraxis, der Datenschutzaufsicht, der FBS und der Prostituierten.

Ziele/Wirkungen/Umsetzung

Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG erlaubt die Errichtung selbstständiger Bundesoberbehörden für Angelegenheiten, für die dem Bund die Gesetzgebung zusteht. Eine bundesweit einheitliche, ortsunabhängige Plattformaufsicht ist davon getragen, sofern die Aufgabe als zentral wahrnehmbare Aufgabe zugeschnitten wird. Das Verbot der Mischverwaltung verlangt eine klare Aufgabentrennung: Bund für Plattformaufgaben, Länder und Kommunen für Anmeldung, Beratung und örtliche Aufsicht. Angesichts der sachlichen Nähe (Plattformaufsicht als Digital Services Coordinator) nach dem DSA könnte es sich anbieten, die Bundesnetzagentur mit den anbahnungsplattformaufsichtsrechtlichen Aufgaben zu betrauen; weitere Behörden würden ebenfalls in Betracht kommen.

Eine gemeinsame Länderanstalt durch Staatsvertrag nach dem Vorbild der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder würde die föderale Vollzugslogik wahren; das Modell hat gezeigt, dass eine Anstalt mit bundesweiter Zuständigkeit sowie Sperr- und Zahlungsunterbindungsbefugnissen funktionieren kann.[118] Sie erfordert aber eine lange Errichtungsphase und ist schwer an eine sich schnell entwickelnde Technik anzupassen. Die Ansiedlung bei der Bundesnetzagentur nutzt dagegen vorhandene Fachkompetenz, die Zusammenarbeit mit den Koordinator*innen für digitale Dienste anderer Mitgliedstaaten und Erfahrung mit Plattformverfahren. Klarzustellen ist, dass die Behörde insoweit das ProstSchG vollzieht und nicht den DSA.

Die Aufsicht überprüft nach Anfrage durch die zuständige Behörde, ob Anbahnungsplattformen, die eine Erlaubnis anstreben, den Mindestanforderungen nach dem ProstSchG nachkommen, insbesondere überprüft sie das digitale Betriebskonzept, führt ein öffentliches, maschinenlesbares und per QR-Code verlinkbares Register der erlaubten und als gleichwertig anerkannten Anbahnungsplattformen und – in Zusammenarbeit mit den Ländern – der erlaubten Prostitutionsgewerbe, einschließlich eines etwaigen Übergangsstatus. Das Register enthält keine Daten einzelner Prostituierter. Es ist Grundlage des Vertrauensschutzes für Kund*innen und des Marktvorteils regulierter Anbieter*innen.

Beim Bund entsteht Personal- und Sachaufwand. Die Länder werden von einer Aufgabe entlastet, die sie mit ortsgebundenen Strukturen nicht sinnvoll erfüllen könnten.

118 Berlit, Fritzsche, Lutzhöft, Münker 2026, § 23 Rn. 44 f.

Maßnahmenvorschlag 23: Schaffung eines medienneutralen Werbeverbots und Regelung der Individualwerbung außerhalb von Plattformen

Ausgangslage

Ein Teil der Anbahnung läuft nicht über Plattformen, sondern über eigene Websites und Buchungsseiten, Profile auf allgemeinen Diensten, offene Messenger-Kanäle, klassische Inserate und geschlossene Kommunikation (Einzelchats, private Gruppen). Diese Kanäle können und sollen nicht dem Erlaubnisregime für Plattformen unterstellt werden; sie dürfen aber auch nicht zur Umgehung der Anmeldepflicht dienen.

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Kommission empfiehlt, das Werbeverbot des § 32 Abs. 3 ProstSchG dahin gehend zu ergänzen, dass Werbung für sexuelle Dienstleistungen von nicht angemeldeten Prostituierten sowie von nicht erlaubten Prostitutionsgewerben verboten ist; das Verbot knüpft medienneutral an das Verbreiten eines Inhalts (§ 11 Abs. 3 StGB) an, gleich über welches Medium. Zugleich soll die Eigenwerbung über eigene Kanäle erlaubnisfrei gelassen werden. Es soll ein freiwilliges amtliches Prüfelement anzubieten sein, mit dem angemeldete Personen ihre Anmeldung auf eigenen Websites nachweisen können.

Die Regelungen sollen nicht dazu dienen, geschlossene Individualkommunikation einer anlasslosen Kontrolle zu unterwerfen.

Schließlich wird empfohlen, das Wort „konkret“ in § 32 Abs. 3 Nr. 2 ProstSchG zu streichen.

Ziele/Wirkungen/Umsetzung

Das Werbeverbot schließt an das Tätigkeitsverbot an und untersagt die Werbung für eine verbotene Tätigkeit. Es dient damit dem Ziel, das Verbot der Inanspruchnahme von sexuellen Dienstleistungen nicht angemeldeter Prostituierter sowie von nicht erlaubten Prostitutionsgewerben weiter abzusichern. Verstöße gegen das Werbeverbot sollen grundsätzlich ordnungswidrigkeitenrechtlich abgesichert werden nach § 33 Abs. 2 Nr. 14 ProstSchG; von einer Sanktionsandrohung und -verhängung gegenüber Prostituierten ist allerdings im Einklang mit den Maßnahmenvorschlägen zur neuen Sanktionsordnung (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 37) abzusehen, um mögliche Druck- und Zwangskonstellationen durch Kund*innen zu verhindern.

Hinsichtlich eigener öffentlicher Kanäle (Website, offener Kanal, Zeitungsinserat) ist festzustellen, dass eine Erlaubnispflicht für die eigene Website unverhältnismäßig wäre und gerade die selbstständige, plattformunabhängige Tätigkeit träfe. Es gilt das medienneutrale Werbeverbot: Eigenwerbung ist zulässig, solange die werbende Person angemeldet ist. Das freiwillige Prüfelement bindet einen vom Prüfdienst dynamisch ausgelieferten Statusverweis ein. Der Anreiz zur Nutzung entsteht über die Strafbarkeit von Kund*innen, weil Kund*innen nachweisbar angemeldete Anbieter*innen bevorzugen werden. Das Prüfelement ersetzt die Prüfung bei der Begegnung nicht. Offene Messenger-Kanäle und Profile in sozialen Netzwerken fallen unter das medienneutrale Werbeverbot. Gegen konkrete rechtswidrige Inhalte können die Melde- und Abhilfeverfahren des DSA und, wenn die Voraussetzungen vorliegen, behördliche Anordnungen nach Art. 9 DSA genutzt werden; Hinweise vertrauenswürdiger Hinweisgeber*innen (Art. 22 DSA) werden vorrangig bearbeitet. Der*die Koordinator*in für digitale Dienste vollzieht dabei den DSA, nicht anstelle der Prostitutionsbehörden das ProstSchG. Geschlossene Individualkommunikation (Einzelchat, private Gruppen) ist regelmäßig kein

öffentliches Verbreiten.[119] Eine anlasslose Kommunikationskontrolle wäre mit Art. 10 GG, dem Schutz der Privatsphäre und dem Verbot allgemeiner Überwachung nicht vereinbar und praktisch nicht rechtssicher vollziehbar. Die verbleibende Lücke wird über attraktive regulierte Kanäle, einen niedrigschwelligen individuellen Prüfweg und einen sorgfältig begrenzten Vertrauensschutz adressiert; bei freier Anbahnung besteht kein besonderer Vertrauensschutz.

Die Streichung des Wortes „konkret“ in § 32 Abs. 3 Nr. 2 ProstSchG soll Behörden die Möglichkeit eröffnen, Gefährdungen des Jugendschutzes durch Werbung für Prostitution künftig stärker zu berücksichtigen. Die Entscheidung des 1. Zivilsenats des Bundesgerichtshofs (BGH) vom 13.07.2006 – I ZR 241/03 und I ZR 65/05 – wird zu berücksichtigen sein.[120]

119 Siehe dazu Lund NStZ 2023, 641, 643 f.

120 Vgl. dazu auch BT-Drs. 18/8556, 95.

2.2.2 Transparentere Gestaltung des Prostitutionsmarktes

Maßnahmenvorschlag 24: Schaffung von Möglichkeiten zur einfachen Unterscheidung zwischen erlaubten und nicht erlaubten Prostitutionsgewerben

Ausgangslage

Bislang ist für Prostitutionskund*innen nicht ersichtlich, ob es sich bei einer Prostitutionsstätte, einem Prostitutionsfahrzeug oder einer Prostitutionsveranstaltung, in bzw. bei der sie sexuelle Dienstleistungen in Anspruch nehmen, um ein erlaubtes Prostitutionsgewerbe handelt. Ebenso wenig ist für Kund*innen ersichtlich, ob eine Prostitutionsvermittlung, über die sie die sexuellen Dienstleistungen einer*eines Prostituierten buchen, eine Erlaubnis nach dem ProstSchG innehat. Eine irgendwie geartete Kennzeichnungspflicht hat der Gesetzgeber nicht vorgesehen. Das erschwert auch den Polizeibehörden die Arbeit.

Nach der hier vorgeschlagenen Reform der Sanktionsordnung im ProstSchG ist es künftig zwingend erforderlich, dass Kund*innen die Möglichkeit haben, sich darüber zu informieren, ob ein Prostitutionsgewerbe eine Erlaubnis innehat oder nicht: Die neu zu schaffenden Normen über die Strafbarkeit von Kund*innen, die sexuelle Dienstleistungen von nicht angemeldeten Prostituierten in Anspruch nehmen, knüpfen hieran an (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 40). Darüber hinaus ist es auch für Prostituierte wichtig zu wissen, ob ein Prostitutionsgewerbe, in oder bei dem sie tätig werden wollen, eine Erlaubnis besitzt und daher im Hinblick auf die Einhaltung der gesetzlichen Schutzstandards behördlich geprüft worden ist. Bislang können Prostituierte dies erst nach Aufsuchen des Prostitutionsgewerbes und der ihnen zustehenden (in der Praxis aber wohl kaum vorkommenden)[121] Einsichtnahme in das Betriebskonzept (§ 26 Abs. 5 ProstSchG) feststellen.

Der Betrieb von Prostitutionsplattformen soll nach Auffassung der Kommission künftig ebenfalls einer Erlaubnis nach § 12 ProstSchG bedürfen (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 19). Auch insoweit müssen sich Prostituierte, Kund*innen und Kontrollbehörden informieren können, ob eine Erlaubnis vorhanden ist oder nicht (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 22).

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Kommission empfiehlt daher in Anlehnung an Regelungen des Glücksspielrechts (siehe etwa § 6e Abs. 3 S. 2 GlüStV 2021), Prostitutionsgewerbetreibende, die eine Erlaubnis nach § 12 Abs. 1 ProstSchG innehaben, dazu zu verpflichten, an einer gut sichtbaren Stelle auf ihren Internetseiten zu platzieren, dass sie für die beworbene Prostitutionsstätte, das beworbene Prostitutionsfahrzeug, die beworbene Prostitutionsvermittlung oder die zur Verfügung gestellte Prostitutionsplattform über eine Erlaubnis der zuständigen Prostituiertenschutzbehörde verfügen.

Bei Prostitutionsstätten und Prostitutionsfahrzeugen ist zusätzlich oder, sofern kein Internetauftritt unterhalten wird, ausschließlich im (analogen) Eingangsbereich der Stätte oder des Fahrzeugs gut sichtbar auf die Erlaubnis hinzuweisen.

Werden Prostitutionsveranstaltungen beworben, ist auf der Internetseite darauf hinzuweisen, dass der*die Erlaubnisinhaber*in allgemein über die Erlaubnis der zuständigen Prostituiertenschutzbehörde zur Organisation oder Durchführung solcher Veranstaltungen verfügt (§ 12 Abs. 3 ProstSchG) und dass die konkret beworbene Veranstaltung bei der zuständigen Prostituiertenschutzbehörde angezeigt

121 Das Recht, Einsicht in das Betriebskonzept eines Prostitutionsgewerbes zu nehmen, ist vielen Prostituierten nicht bekannt, siehe dazu Bartsch, Küster, Treskow, Henningsmeier, Renzikowski 2025, 405.

(§ 20 Abs. 1 ProstSchG) und von ihr nicht untersagt worden ist (§ 12 Abs. 4 und 5 ProstSchG).

Am Ort einer Prostitutionsveranstaltung ist außerdem im Eingangsbereich gut sichtbar auf die Erlaubnis der*des Veranstaltenden sowie die Anzeige und die nicht erfolgte Untersagung der konkreten Veranstaltung hinzuweisen.

Zudem wird ebenfalls in Anlehnung an das Glücksspielrecht (§ 9 Abs. 8 GlüStV 2021) die Bestimmung einer zuständigen Behörde empfohlen, die auf Basis regelmäßig erfolgender Zulieferungen der örtlich zuständigen Prostituiertenschutzbehörden eine gemeinsame amtliche Liste veröffentlicht, in der erlaubte Prostitutionsstätten, Prostitutionsfahrzeuge, Prostitutionsvermittlungen und Prostitutionsplattformen samt Erlaubnisinhaber*innen aufgeführt werden (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 22). Bei Prostitutionsfahrzeugen ist zwecks Identifizierung das amtliche Kennzeichen mitaufzuführen. In Bezug auf Prostitutionsveranstaltungen sind die Erlaubnisinhaber*innen aufzuführen. Überdies ist durch die zentral zuständige Behörde oder (bei Nichtdurchführbarkeit dieser Variante angesichts knapper Anzeigefristen, vgl. § 18 Abs. 1: „Anzeige vier Wochen vor Beginn der Veranstaltung“) durch die regional jeweils zuständigen Behörden eine amtliche Liste mit angezeigten und nicht untersagten Prostitutionsveranstaltungen zu veröffentlichen.

Ziele/Wirkungen/Umsetzung

Die transparente Darstellung erlaubter Prostitutionsgewerbe dient der Information von Prostituierten, Kund*innen und sämtlichen Kontrollbehörden. Die vorgeschlagenen Regelungen werden einen gewichtigen Beitrag dazu leisten, den Prostitutionsmarkt in Deutschland übersichtlicher zu gestalten, um ihn zwecks Verbesserung der Bekämpfung von prostitutionsspezifischer Kriminalität leichter kontrollieren zu können. Zugleich wird für Prostituierte „auf einen Blick“ erkennbar, ob es sich bei einem Prostitutionsgewerbe, das für sie als Tätigkeitsort infrage kommt, um ein erlaubtes Gewerbe handelt und die Einhaltung von Mindeststandards behördlich geprüft wurde.

Für Kund*innen ist die Möglichkeit, sich über das Erlaubtsein eines Prostitutionsgewerbes zu informieren, von erheblicher Bedeutung, weil hieran die vorgesehenen Regelungen über die Strafbarkeit von Kund*innen bei Inanspruchnahme sexueller Dienstleistungen von nicht angemeldeten Prostituierten (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 40) anknüpfen. Die neuen Regelungen werden insgesamt dazu führen, dass Kund*innen in Zukunft deutlich seltener sexuelle Dienstleistungen in nicht erlaubten Prostitutionsgewerben in Anspruch nehmen und dieser illegale Markt minimiert wird. Im Gesetz oder durch Rechtsverordnung wird auch festzulegen sein, welchen Anforderungen ein fälschungssicherer Hinweis auf das Vorhandensein einer Erlaubnis genügen muss.

2.2.3 Beseitigung weiterer Schwächen in den Regelungen über das Erlaubnisverfahren und in den Regelungen über die Pflichten von Prostitutionsgewerbetreibenden

Maßnahmenvorschlag 25: Verbesserung des Schutzes von Prostituierten, die über Prostitutionsvermittlungen tätig werden

Ausgangslage

Gemäß § 12 Abs. 5 Nr. 1 ProstSchG ist jedem Antrag auf Erteilung einer Erlaubnis für ein Prostitutionsgewerbe ein Betriebskonzept beizufügen. In § 12 Abs. 2 bis 4 ProstSchG ist zusätzlich geregelt, dass die Erteilung einer Erlaubnis bei Prostitutionsstätten (§ 12 Abs. 2 ProstSchG), Prostitutionsveranstaltungen (§ 12 Abs. 3 ProstSchG) und Prostitutionsfahrzeugen (§ 12 Abs. 4 ProstSchG) für ein bestimmtes Betriebskonzept erteilt wird. Für die Erlaubnis von Prostitutionsvermittlungen gibt es bislang keine entsprechende Norm. Die Gründe hierfür sind unklar. Ob und inwieweit sich diese fehlende rechtliche Verquickung von Erlaubnis und Betriebskonzept auf die Möglichkeiten zu Erlaubnisrücknahme und -widerruf (§ 23 ProstSchG) auswirkt oder es erschwert, bei Verstößen gegen das Betriebskonzept Bußgelder gegen die Betreibenden von Prostitutionsvermittlungen zu verhängen, liegt ebenso im Dunkeln.[122]

Mindestanforderungen für Prostitutionsvermittlungen sind ebenfalls nicht normiert worden. Während die §§ 18, 19 ProstSchG Mindestanforderungen für Anlagen und Fahrzeuge, die für Prostitutionsgewerbe genutzt werden, enthalten – die Regelungen gelten gem. §§ 18 Abs. 4, 19 Abs. 5 ProstSchG unter Umständen auch für Prostitutionsveranstaltungen –, fehlen solche Anforderungen für Prostitutionsvermittlungen. Aufstellen ließen sich Mindestanforderungen, die den Schutz der über Prostitutionsvermittlungen tätig werdenden Prostituierten befördern würden, aber durchaus. So könnte in solchen Mindestanforderungen u. a. vorgegeben werden, dass Prostitutionsvermittlungen den bei ihnen registrierten Prostituierten ein mobiles Notrufsystem und kostenfrei Kondome zur Verfügung stellen müssen. Darüber hinaus könnten Prostitutionsvermittlungen etwa dazu verpflichtet werden, Prostituierten zu ermöglichen, ihre Ankunft bei Kund*innen und die geplante (und später auch die tatsächliche) Abreise bei der Prostitutionsvermittlung zu melden.[123] All das sind Maßnahmen, die von manchen Prostitutionsvermittlungen schon heute freiwillig zum Schutz der über sie tätig werdenden Prostituierten ergriffen werden – in Ermangelung einer gesetzlichen Verpflichtung leistet dies aber eben nur ein Teil der Vermittlungen. Weitere

122 Durch die Bindung der Erlaubnis für Prostitutionsstätten, -veranstaltungen und -fahrzeuge an ein Betriebskonzept nach § 12 Abs. 2 bis 4 ProstSchG ist eine Abweichung nach § 33 Abs 2 Nr. 1 ProstSchG eine Ordnungswidrigkeit; vgl. von Galen 2024, § 12 Rn. 6.

123 Zu den im Einzelnen schon von Prostitutionsvermittlungen ergriffenen Schutzmaßnahmen siehe Bartsch, Küster, Treskow, Henningsmeier, Renzikowski 2025, 343 f.

mögliche Mindestanforderungen können entsprechenden Vorschlägen des Berufsverbandes für erotische und sexuelle Dienstleistungen entnommen werden.[124]

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Kommission empfiehlt daher, in § 12 ProstSchG eine Regelung aufzunehmen, die festlegt, dass sich die Erlaubnis auch bei Prostitutionsvermittlungen auf das Betriebskonzept bezieht.

Darüber hinaus sollten zum Schutz der über Prostitutionsvermittlungen tätig werdenden Prostituierten Mindestanforderungen für Prostitutionsvermittlungen aufgestellt werden.

Ziele/Wirkungen/Umsetzung

Mit einer Regelung, die die Erteilung der Erlaubnis auch bei Prostitutionsvermittlungen auf das Betriebskonzept bezieht, wird eine Regelungslücke geschlossen. Zugleich werden in der Praxis bestehende Rechtsunsicherheiten beseitigt.

Die Einführung von Mindestanforderungen auch für Prostitutionsvermittlungen wird zu einer Verbesserung des Schutzes von in diesem Bereich tätigen Prostituierten und zu einer Vereinheitlichung des Schutzniveaus führen.

Dieser Vorschlag der Kommission geht auf Empfehlungen aus der Evaluation des ProstSchG zur Einführung eines Betriebskonzepts und Regelung von Mindeststandards für Prostitutionsvermittlungen zurück. Die Länder haben der Empfehlung, die Erlaubnis von Prostitutionsvermittlungen auf ein Betriebskonzept zu beziehen, mit großer Mehrheit zugestimmt (Zustimmung: 8; neutral: 0; Ablehnung: 1; Enthaltung: 3). Geltend gemacht wurde, dass eine klarstellende Regelung zur Bindung der Erlaubnis an das Betriebskonzept sinnvoll sei und auf diese Weise mehr Rechtssicherheit geschaffen werde. Als Gegenargument wurde von einem Bundesland vorgetragen, dass es dort keine Prostitutionsvermittlungen gebe, daher kein Bedarf bestehe. Die befragten Kommunen stimmten der Empfehlung – bei zwei Enthaltungen – ebenfalls zu. In den Begründungen wurden im Einklang mit den Länderstellungnahmen der klarstellende Charakter einer Regelung und die Stärkung der Rechtssicherheit befürwortend angeführt. Auch der Empfehlung, Mindestanforderungen für Prostitutionsvermittlungen zu normieren, stimmten die Länder (Zustimmung: 9; neutral: 0; Ablehnung: 0; Enthaltung: 3) und Kommunen (Zustimmung: 8; neutral: 0; Ablehnung: 0; Enthaltung: 1) mehrheitlich zu.

124 Die Vorschläge sind abrufbar unter: https://berufsverband-sexarbeit.de/politik/mindestanforderungen-prostitutionsstaetten/ (letzter Abruf: 08.11.2026).

Maßnahmenvorschlag 26: Verbesserung der Kontrollmöglichkeiten hinsichtlich der Zuverlässigkeit von in Prostitutionsgewerben tätigen Personen

Ausgangslage

Im Rahmen des Erlaubnisverfahrens findet eine auf bestimmte Personen bezogene Zuverlässigkeitsprüfung (§ 15 ProstSchG) statt. Mit dieser – im Gewerberecht vielfach üblichen – Prüfung will der Gesetzgeber sicherstellen, dass nur Personen die Leitung eines Prostitutionsgewerbes innehaben, die der großen Verantwortung, die sie für die sensiblen Rechtsgüter von Prostituierten und Kund*innen tragen, gerecht werden.[125] Die Gegenstände der Zuverlässigkeitsprüfung ergeben sich aus § 15 Abs. 1 ProstSchG. Die behördliche Prüfung bezieht sich auf die antragstellende Person und gegebenenfalls zusätzlich auf die für die Stellvertretung, Leitung oder Beaufsichtigung des Betriebs vorgesehenen Personen (§ 14 Abs. 1 Nr. 2 ProstSchG).

Nach § 25 Abs. 2 ProstSchG haben Betreibende von Prostitutionsgewerben darüber hinaus selbst dafür Sorge zu tragen, dass weitere Personen, „die in der Praxis von Prostituierten und Dritten als ‚verlängerter Arm' des Betreibers wahrgenommen werden können"[126], zuverlässig i. S. d. § 15 Abs. 1 ProstSchG sind. Eine Überprüfung der Zuverlässigkeit dieser weiteren Personen durch die Erlaubnisbehörden findet vor der Tätigkeitsaufnahme im Betrieb nicht statt. Sollten der Behörde indes Tatsachen bekannt werden, die die Annahme rechtfertigen, dass eine solche (weitere) Person nicht die erforderliche Zuverlässigkeit i. S. d. § 15 Abs. 1 ProstSchG besitzt, kann sie dem*der Betreibenden die Beschäftigung dieser Person gem. § 25 Abs. 3 ProstSchG untersagen.

Damit die Erlaubnisbehörden die Möglichkeit zur Untersagung nach § 25 Abs. 3 ProstSchG haben, müssen sie jederzeit darüber informiert sein, wer in den Betrieben Tätigkeiten i. S. d. § 25 Abs. 2 ProstSchG ausführt. Das ist bislang nicht gewährleistet, weil das ProstSchG Betreibende nicht dazu verpflichtet, die zuständige Behörde über neu in den Betrieb eintretende Personen mittels Anzeige zu informieren. Daher kann es durchaus vorkommen, dass über längere Zeit unzuverlässige Personen „als verlängerter Arm" von Betreibenden tätig werden.

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Kommission empfiehlt daher, in § 25 ProstSchG eine Regelung aufzunehmen, die Prostitutionsgewerbetreibende dazu verpflichtet, der Behörde jeden Ein- und Austritt von Personen, die in den Betrieben Tätigkeiten nach § 25 Abs. 2 ProstSchG ausführen, unverzüglich anzuzeigen.

Ziele/Wirkungen/Umsetzung

Die Regelung führt dazu, dass die Prostituiertenschutzbehörden stets vom Eintritt relevanter neuer Personen in den Betrieb Kenntnis erlangen und daher die (tatsächliche) Möglichkeit haben, dieser Person die Tätigkeit unter den Voraussetzungen des § 15 Abs. 3 ProstSchG zu untersagen. Eine ordnungswidrigkeitenrechtliche Absicherung dieser Pflicht erscheint notwendig. Unzuverlässige Personen können damit besser aus den Betrieben entfernt werden. Auf diese Weise wird der Schutz von Prostituierten verbessert.

125 BT-Drs. 18/8556, 77.

126 BT-Drs. 18/8556, 77.

Dieser Vorschlag der Kommission geht auf eine Empfehlung aus der Evaluation des ProstSchG zurück. In der Befragung der Länder hat die Empfehlung große Zustimmung gefunden (Zustimmung: 8; Enthaltung: 1; Ablehnung: 0; nicht abgestimmt: 3). Ergänzend angemerkt wurde von einem Bundesland, dass „die Umsetzung [...] mit Blick auf Bürokratieabbau und im Hinblick auf eine mögliche Vereinfachung durch Digitalisierung verhältnismäßig [erfolgen sollte]." Ein anderes Land empfahl, sich insoweit an § 34a der Gewerbeordnung (GewO) zu orientieren. Unter den befragten Kommunen fand die Empfehlung ebenso deutliche Zustimmung (Zustimmung: 9; neutral: 1; Ablehnung: 0; Enthaltung: 2)[127].

127 In einzelnen Kommunen erfolgte die Bewertung der Empfehlungen durch die teilnehmenden Stellen bei voneinander abweichenden Einschätzungen getrennt, sodass die Anzahl der abgegebenen Bewertungen von der Anzahl der teilnehmenden Kommunen abweichen kann.

Maßnahmenvorschlag 27: Bereitstellung von Kondomen an dafür geeigneten Orten in Prostitutionsgewerben

Ausgangslage

Nach § 24 Abs. 2 S. 2 ProstSchG sind Betreibende dazu verpflichtet, Prostituierten „in den Räumen für sexuelle Dienstleistungen“ Kondome, Gleitmittel und Hygieneartikel bereitzustellen. In der Praxis hat sich die Regelung in dieser Form nicht bewährt. Gezeigt hat sich, dass Prostituierte diese Kondome und sonstigen Mittel häufig nicht nutzen: Da diese in den für sexuelle Dienstleistungen genutzten Räumen offen ausliegen, haben Prostituierte vielfach die Sorge, dass Kund*innen sie bei kurzer Abwesenheit/Unaufmerksamkeit der Prostituierten manipuliert haben könnten – ein kurzer Nadelstich kann bereits genügen.[128]

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Kommission empfiehlt daher, zwar an der in § 24 Abs. 2 S. 2 ProstSchG normierten Pflicht zur Bereitstellung von Kondomen, Gleitmitteln und Hygieneartikeln festzuhalten, aber die Formulierung „in den für sexuelle Dienstleistungen genutzten Räumen“ zu streichen.

Darüber hinaus sollte in den Regelungen über das Betriebskonzept (§ 16 ProstSchG) festgeschrieben werden, dass es auch Angaben dazu enthalten muss, an welchem Ort die nach § 24 Abs. 2 S. 2 ProstSchG bereitzustellenden Kondome, Gleitmittel und Hygieneartikel für Prostituierte vorgehalten werden. Dies kann etwa ein dafür vorgesehener Automat in der Prostitutionsstätte oder ein geeigneter Raum sein, zu dem Prostituierte stets, Kund*innen hingegen keinen Zugang haben.

Festgeschrieben werden sollte zudem, dass die Bereitstellung dieser Mittel kostenlos zu erfolgen hat.

Ziele/Wirkungen/Umsetzung

Die vorgeschlagene Maßnahme wird dazu führen, dass die von Prostitutionsgewerbetreibenden bereitzustellenden Kondome, Gleitmittel und Hygieneartikel künftig tatsächlich von Prostituierten genutzt werden. § 24 Abs. 2 S. 2 ProstSchG, der eine flankierende Maßnahme der in § 32 Abs. 1 ProstSchG vorgesehenen Kondompflicht darstellt, kann seine dem Gesundheitsschutz dienende Wirkung sodann besser entfalten. Die außerdem vorgeschlagene Pflicht zur kostenfreien Bereitstellung wird dies weiter befördern. Die Pflicht zur Angabe des Aufbewahrungsorts im Betriebskonzept dient dazu, den Überwachungsbehörden die Kontrolle zu ermöglichen.

Um das Risiko für Manipulationen durch Kund*innen zu minimieren und die Bereitschaft zur Nutzung der bereitgestellten Mittel zu stärken, sieht die Kommission es als erforderlich an, dass diese Mittel einem möglichen Zugriff der Kund*innen entzogen werden. Dies kann durch die Bereitstellung in einem dafür vorgesehenen Automaten oder in für Kund*innen nicht zugänglichen Räumlichkeiten erfolgen. Dabei muss selbstredend gewährleistet werden, dass Prostituierte stets Zugang zu den entsprechenden Räumlichkeiten haben.

Dieser Vorschlag der Kommission geht auf eine Empfehlung aus der Evaluation des ProstSchG (noch ohne Kostenfreiheit der Bereitstellung) zurück. Die hierzu befragten Länder haben ihr mit deutlicher Mehrheit zugestimmt (Zustimmung: 8; neutral: 2; Ablehnung: 3; Enthaltung: 1)[129]. Zustimmend wurde angemerkt, es genüge, wenn die in § 24 Abs. 2 S. 2 ProstSchG genannten Mittel an einer geeigneten Stelle, etwa auch in

128 Bartsch, Küster, Treskow, Henningsmeier, Renzikowski 2025, 496.

129 In einzelnen Bundesländern erfolgte die Bewertung der Empfehlungen durch die teilnehmenden Behörden bei voneinander abweichenden Einschätzungen getrennt, sodass die Anzahl der abgegebenen Bewertungen von der Anzahl der teilnehmenden Bundesländer abweichen kann.

einem Automaten, zur Verfügung gestellt würden. Kritisch angemerkt wurde, dass die Überwachungsbehörden auch weiterhin die Möglichkeiten zur Kontrolle haben müssten. Dem trägt der Vorschlag der Kommission Rechnung, indem im Betriebskonzept der Ort der Aufbewahrung beschrieben werden muss. Auch die teilnehmenden Kommunen stimmten der Empfehlung mehrheitlich zu (Zustimmung: 7; neutral: 2; Ablehnung: 1; Enthaltung: 2)[130].

130 In einzelnen Kommunen erfolgte die Bewertung der Empfehlungen durch die teilnehmenden Stellen bei voneinander abweichenden Einschätzungen getrennt, sodass die Anzahl der abgegebenen Bewertungen von der Anzahl der teilnehmenden Kommunen abweichen kann.

Maßnahmenvorschlag 28: Ermöglichung der Festlegung von Mindestpreisen durch Prostitutionsgewerbetreibende zum Schutz vor Unterbietungswettbewerben

Ausgangslage

§ 3 Abs. 1 ProstG sieht für Fälle einer abhängigen Beschäftigung von Prostituierten vor, dass Weisungen, die das Ob, die Art oder das Ausmaß der Erbringung sexueller Dienstleistungen vorschreiben, unzulässig sind. Für den in der Praxis bis heute auftretenden Normalfall, dass Prostituierte in Prostitutionsgewerben nicht im Rahmen einer abhängigen Beschäftigung tätig werden,[131] bestimmt § 26 Abs. 1 ProstSchG klarstellend,[132] dass allein Prostituierte und Kund*innen über das Ob und Wie der sexuellen Dienstleistung – und dabei auch über den Preis[133] – in eigener Verantwortung entscheiden. § 26 Abs. 2 ProstSchG hält ebenso klarstellend fest, dass Prostituierten auch bei nicht abhängiger Tätigkeit in einem Prostitutionsgewerbe durch Betreibende keine Weisungen hinsichtlich Ob, Art und Ausmaß der sexuellen Dienstleistungen erteilt werden dürfen. Die Einhaltung des mithin in verschiedenen Normen zum Ausdruck kommenden Weisungsverbots ist unter bestimmten Voraussetzungen – auch hinsichtlich der Preisgestaltung[134] – strafrechtlich abgesichert (§ 181a Abs. 1 Nr. 2 StGB; § 180 Abs. 2 StGB-E).

An der Berechtigung des Verbots zur Erteilung von Weisungen bezüglich sexueller Dienstleistungen besteht für sich genommen kein Zweifel; ihm kommt vielmehr eine grundlegende Bedeutung im Hinblick auf die Gewährleistung der sexuellen Selbstbestimmung von Prostituierten zu. In einem bestimmten Punkt läuft das Weisungsverbot jedoch dem Ziel des Gesetzgebers, die sexuelle Selbstbestimmung von Prostituierten zu schützen, zuwider. Gemeint ist das mitumfasste Verbot, in einem Prostitutionsgewerbe Mindestpreise für sexuelle Dienstleistungen festzulegen. Hierdurch kann es in den Gewerben zu Unterbietungswettbewerben kommen mit der Folge, dass manche Prostituierte sexuelle Dienstleistungen zu Preisen anbieten müssen, zu denen sie die Leistungen nicht anbieten wollen. Auch besteht ein berechtigtes Interesse von Gewerbetreibenden und Prostituierten daran, über einen Mindestpreis Einfluss auf die Kund*innenklientel zu nehmen – mit Preisen ab einer bestimmten Höhe hält man manche (unliebsame) Kund*innen fern.[135]

Vorschlag

Die Kommission empfiehlt daher die Einführung einer Regelung, die es Prostitutionsgewerbetreibenden ermöglicht, für ihren Betrieb intern Mindestpreise festzulegen; über etwaig festgelegte Mindestpreise sind Prostituierte vor Aufnahme der Tätigkeit durch die Prostitutionsgewerbetreibenden intern zu informieren.

Ziele/Wirkungen/Umsetzung

Mit der Möglichkeit, Mindestpreise innerhalb eines Prostitutionsgewerbes festzulegen, sind dort tätige Prostituierte nicht mehr dem Risiko ausgesetzt, ihre Leistungen aus Konkurrenzgründen zu Preisen anbieten zu müssen, zu denen sie sie nicht anbieten wollen. Damit wird die sexuelle Selbstbestimmung der in Prostitutionsgewerben tätigen Prostituierten gestärkt. Zugleich wird mit Mindestpreisen die Möglichkeit gegeben, Einfluss auf die Kund*innenklientel zu nehmen.

Die Mindestpreise sollen den an einer Tätigkeit interessierten Prostituierten vor Aufnahme der Tätigkeit durch die Prostitutionsgewerbetreibenden – intern – mitgeteilt werden. Eine Verpflichtung zur Veröffentlichung der jeweilig geltenden Mindestpreise durch die Betriebe auf ihrer Homepage wird von der Kommission nicht befürwortet, da dies die Verhandlungsposition der Prostituierten gegenüber Kund*innen schwächen könnte.

131 Bartsch, Küster, Treskow, Henningsmeier, Renzikowski 2025, 559 ff.; Bundesrechnungshof 2014, 7.

132 BT-Drs. 18/8556, 90.

133 Siehe dazu OVG Münster BeckRS 2023, 7169, Rn. 37.

134 KG NJW 1977, 2223; Renzikowski, in: MüKo-StGB 2025, § 181a Rn. 46.

135 Bartsch, Küster, Treskow, Henningsmeier, Renzikowski 2025, 312.

Dieser Vorschlag der Kommission geht auf eine Prüfempfehlung aus der Evaluation des ProstSchG zurück. Die hierzu befragten Länder haben ihr mehrheitlich zugestimmt (Zustimmung: 5; Enthaltung: 4; Ablehnung: 0; nicht abgestimmt: 3). Positiv wurde mehrfach erwähnt, dass hierdurch der Konkurrenzdruck in den Betrieben gemindert und Prostituierten ein vorhersehbares Einkommen ermöglicht werde. Bedenken wurden dahin gehend geäußert, dass die Festlegung von Mindestpreisen als Eingriff in die Selbstständigkeit der Prostituierten gewertet werden könnte. Die Folge könne eine Einordnung der Tätigkeit als Scheinselbstständigkeit sein. Dem ist allerdings entgegenzuhalten, dass die Frage, ob eine Tätigkeit als abhängige Beschäftigung gewertet wird, nicht von einem einzelnen Umstand, sondern stets von einer Gesamtbewertung abhängt (→ siehe dazu auch Maßnahmenvorschlag 50). Die geringfügige Einschränkung der Selbstständigkeit durch festgelegte Mindestpreise wird daher allein nicht zur Annahme einer Scheinselbstständigkeit führen. Auch in den befragten Kommunen stieß die Empfehlung auf mehrheitliche Zustimmung (Zustimmung: 8; Enthaltung: 2; Ablehnung: 4)[136].

136 In einzelnen Kommunen erfolgte die Bewertung der Empfehlungen durch die teilnehmenden Stellen bei voneinander abweichenden Einschätzungen getrennt, sodass die Anzahl der abgegebenen Bewertungen von der Anzahl der teilnehmenden Kommunen abweichen kann.

Maßnahmenvorschlag 29: Transparente Darstellung der in Prostitutionsgewerbebetrieben für Prostituierte anfallenden Kosten

Ausgangslage

Im Rahmen der selbstständigen Tätigkeit in Prostitutionsgewerben müssen Prostituierte für Leistungen der Betreibenden bezahlen. Dies umfasst bspw. die Miete für das Zimmer, das für die Erbringung der sexuellen Dienstleistung genutzt wird; teilweise werden aber auch Vermittlungspauschalen und Werbekosten sowie Entgelte für Fahrservice oder andere Leistungen erhoben. Für Prostituierte ist dabei nicht durchweg von vornherein ersichtlich, welche Kosten auf sie zukommen bzw. welche von Betreibenden erbrachten Leistungen in welcher Höhe entgeltpflichtig sind. Wenn auch grundsätzlich bereits jetzt unter Umständen gesetzliche Transparenzpflichten bestehen und Prostituierte vor irreführenden geschäftlichen Handlungen unter bestimmten Voraussetzungen rechtlich geschützt sein könnten, so erscheint es doch notwendig, eine eindeutige Verpflichtung der Prostitutionsgewerbetreibenden zur transparenten Information der Prostituierten vor Aufnahme der Tätigkeit im ProstSchG mindestens klarstellend festzuschreiben.

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Kommission empfiehlt, Betreibende von Prostitutionsgewerben zu verpflichten, Prostituierte vor Aufnahme der Tätigkeit schriftlich und in einer Sprache, die der*die Prostituierte versteht, über das Entgelt, das sie von Prostituierten für die Vermietung von Räumen, die Vermittlung von Prostitutionskund*innen sowie für alle anderen von ihnen im Rahmen ihres Geschäftsmodells angebotenen Leistungen von Prostituierten verlangen, zu informieren. Dabei ist das jeweilige Abrechnungsmodell der Leistungen klar und verständlich zu erläutern. Diese Informationen sind auch auf der Website des Prostitutionsgewerbes in leicht auffindbarer, barrierearmer Form in den gängigen Sprachen bereitzustellen. Geregelt werden könnte dies im Umfeld des § 26 Abs. 4 ProstSchG.

Ziele/Wirkungen/Umsetzung

Die Regelung soll dazu führen, dass Prostituierte sich stets einen Überblick über die Kosten verschaffen können, die im Rahmen einer Tätigkeit in einem bestimmten Prostitutionsgewerbe anfallen können. Die Informationspflicht soll sich dabei sowohl auf die Grundkosten, wie bspw. die Miete für ein Zimmer oder die Vermittlung von Prostitutionskund*innen, beziehen als auch auf Kosten für verpflichtende und optionale, im Rahmen des Geschäftsmodells liegende Zusatzleistungen, wie bspw. Werbung, Fahrservice, Wäschezuschlag, Behördenservice, Essensangebote etc. Die Information muss schriftlich und in einer Sprache, die die*der Prostituierte versteht, erfolgen, zwischen verpflichtenden und optionalen entgeltpflichtigen Leistungen ist deutlich zu trennen.

Damit Prostituierte ausreichende Möglichkeiten besitzen, sich vorab über die in einem Prostitutionsgewerbe erhobenen Entgelte zu informieren und sie mit anderen Einrichtungen zu vergleichen, müssen sämtliche Kosten auch online von der*dem Prostitutionsgewerbetreibenden transparent dargestellt werden, sofern eine Homepage betrieben wird. Die Informationen müssen auf der Homepage leicht aufzufinden sein und barrierearm sowie in den gängigen Sprachen zur Verfügung gestellt werden.

Besteht ein auffälliges Missverhältnis zwischen der Leistung der*des Prostitutionsgewerbetreibenden und der von der*dem Prostituierten versprochenen oder gewährten Gegenleistung (§ 26 Abs. 4 ProstSchG), wird unter Umständen eine Strafbarkeit der*des Prostitutionsgewerbetreibenden nach dem vorgesehenen § 180 Abs. 1 Nr. 2 StGB-E (in der Fassung des Entwurfs eines Gesetzes zur Stärkung der strafrechtlichen Verfolgung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung sowie zur Umsetzung der Richtlinie [EU] 2024/1712)[137] begründet sein.

137 Siehe BT-Drs. 21/6584, Art. 1 Nr. 9.

Maßnahmenvorschlag 30: Neufassung der Norm über das Verbot der Übernachtung in Räumen, die für sexuelle Dienstleistungen genutzt werden

Ausgangslage

Nach § 18 Abs. 2 Nr. 7 ProstSchG muss in Prostitutionsstätten gewährleistet sein, dass die für sexuelle Dienstleistungen genutzten Räume nicht als Schlaf- oder Wohnraum bestimmt sind. Hinter dieser Regelung steht zunächst der Gedanke, die Privatsphäre von Prostituierten zu gewährleisten und Ruhe- sowie Rückzugsmöglichkeiten zu schaffen.[138] Aber auch in anderer Hinsicht soll die Vorschrift dem Schutz von Prostituierten dienen: Durch das Verbot, für sexuelle Dienstleistungen genutzte Räume auch als Schlaf- und Wohnraum zu nutzen, sollen sie vor einer „völligen Vereinnahmung durch das milieutypische Umfeld“ geschützt werden.[139]

Diese im Gesetzgebungsverfahren zum Erlass des ProstSchG viel kritisierte Regelung[140] hat sich in der Praxis nicht bewährt, weil sie zu höheren finanziellen Belastungen von Prostituierten führt. Insbesondere Prostituierte, die sich nur vorübergehend in Deutschland aufhalten und dabei reisend tätig sind (was in der Praxis regelmäßig einen Aufenthalt von ein bis zwei Wochen in einer Stätte bedeutet), sind nun auf die Nutzung anderweitiger Übernachtungsmöglichkeiten angewiesen. Gefunden werden diese vielfach in den Prostitutionsstätten selbst: Prostitutionsgewerbetreibende haben in ihren Häusern mittlerweile teils Räume geschaffen, die nicht für sexuelle Dienstleistungen, sondern nur zur Übernachtung dienen. Des Weiteren nächtigen Prostituierte teils in anderen von Prostitutionsgewerbetreibenden bereitgestellten Immobilien. Jeweils müssen Prostituierte die Übernachtung gesondert bezahlen. Das gesetzgeberische Ziel, Prostituierte jedenfalls nach getaner Arbeit aus dem Milieu herauszulösen, ist in diesen Fällen nicht erreicht worden. Wohnungen auf dem allgemeinen Wohnungsmarkt zu finden ist für Prostituierte angesichts der allgemein angespannten Lage auf diesem Markt, aber auch wegen der häufig nur kurzen Mietdauer und der Schwierigkeit, ein geregeltes Einkommen nachzuweisen, schwierig. Zudem erleben Prostituierte weiterhin auch im Bereich der Wohnungssuche Benachteiligungen aufgrund ihrer Tätigkeit in der Prostitution.[141]

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Kommission empfiehlt eine Reform des § 18 Abs. 2 Nr. 7 ProstSchG. Geschaffen werden sollte eine Regelung, die das Übernachten in den für sexuelle Dienstleistungen genutzten Räumen unter der Voraussetzung gestattet, dass die Erlaubnisbehörde ihre Zustimmung erteilt hat.

Voraussetzung für die Zustimmung der Erlaubnisbehörde sollte die Einhaltung hygienischer Standards, deren Gewährleistung gegebenenfalls im Betriebskonzept darzulegen ist, sein. Eine weitere Zustimmungsvoraussetzung sollte darin bestehen, dass die zur Übernachtung genutzten Räume ausreichend Ruhe- und Rückzugsmöglichkeiten gewährleisten. Extrakosten für die Nutzung zur Übernachtung sollten – wenn man sie überhaupt zulassen will – in Anbetracht der ohnehin regelhaft hohen Mieten, die für die Dienstleistungsräume verlangt werden, gering bemessen sein.

Ziele/Wirkungen/Umsetzung

Mit einer entsprechenden Reform des § 18 Abs. 2 Nr. 7 ProstSchG wird es Betreibenden grundsätzlich wieder ermöglicht, Prostituierten die Übernachtung in den für sexuelle Dienstleistungen genutzten Räumen zu gestatten. Damit wird es Prostituierten erleichtert, in Städten, in denen sie sich nur kurz für die Prostitutionsausübung aufhalten, Übernachtungsmöglichkeiten zu finden. Zugleich wird die finanzielle Belastung gesenkt,

138 BT-Drs. 18/8556, 83.

139 BT-Drs. 18/8556, 84.

140 Vgl. Bartsch, Küster, Treskow, Henningsmeier, Renzikowski 2025, 24.

141 Siehe dazu Bartsch, Küster, Treskow, Henningsmeier, Renzikowski 2025, 220.

da es nicht mehr erforderlich ist, zwei Räume für den Aufenthalt in einer Stadt anzumieten. Dies verringert das Risiko, dass Prostituierte aufgrund finanzieller Probleme in Abhängigkeit von Dritten geraten, und leistet damit einen Beitrag zum Schutz der Selbstbestimmung.

Die hier vorgeschlagene Maßnahme knüpft an eine Empfehlung aus der Evaluation des ProstSchG an. Die hierzu befragten Länder haben ihr mit deutlicher Mehrheit (Zustimmung: 6; neutral: 3; Ablehnung: 1; Enthaltung: 3)[142] zugestimmt, wobei anzumerken ist, dass die Empfehlung aus der Evaluation den hier aufgeführten Vorbehalt einer Zustimmung der Erlaubnisbehörde noch nicht in dieser Deutlichkeit enthielt.[143] Unter den befragten Kommunen stimmte eine Mehrheit von acht der Empfehlung zu. In einer Kommune kamen die an der Bewertung der Empfehlung beteiligten Behörden zu unterschiedlichen Einschätzungen.

Zustimmend angemerkt wurde u. a., dass „die Trennung von Schlaf- und Arbeitsräumen für Sexarbeitende […] zunehmend als unrealistisch und belastend wahrgenommen“ werde, sie in der Praxis ohnehin nicht eingehalten werde, sie zu „Doppelkosten“ führe, sie von Betreibenden dazu genutzt werde, „um zusätzliche Räume mit hohen Preisen anzubieten, was die finanzielle Belastung“ erhöhe. Ausgeführt wurde zudem, dass „die Abschaffung oder Umformulierung der Regelung […] von vielen Kommunen, Fachstellen und der Gesundheitsverwaltung begrüßt [wird], da sie praxistauglicher, verhältnismäßig und menschenwürdiger“ sei. Mahnend angemerkt wurde, dass eine klare Regelung zwar „nicht auf eine strikte räumliche Trennung setzen [sollte], Sicherheit, Hygiene und Selbstbestimmung“ aber gewährleistet sein müssten. Dem trägt der hier explizit vorgesehene Vorbehalt einer Zustimmung der Erlaubnisbehörde zur Nutzung auch als Schlafraum Rechnung.

142 In einzelnen Bundesländern erfolgte die Bewertung der Empfehlungen durch die teilnehmenden Behörden bei voneinander abweichenden Einschätzungen getrennt, sodass die Anzahl der abgegebenen Bewertungen von der Anzahl der teilnehmenden Bundesländer abweichen kann.

143 Vgl. Empfehlung 45 aus der Evaluation: „Empfohlen wird die Reform oder Abschaffung des § 18 Abs. 2 Nr. 7 ProstSchG.“ Bartsch, Küster, Treskow, Henningsmeier, Renzikowski 2025, 524.

Maßnahmenvorschlag 31: Heraufsetzung des Mindestalters für den Betrieb eines Prostitutionsgewerbes auf 21 Jahre

Ausgangslage

Nach aktueller Rechtslage ist die Erlaubnis (§ 14 Abs. 1 Nr. 1 ProstSchG) oder Stellvertretungserlaubnis (§ 14 Abs. 3 Nr. 1 ProstSchG) zum Betrieb eines Prostitutionsgewerbes zu versagen, wenn die antragstellende Person oder eine als Stellvertretung oder Betriebsleitung vorgesehene Person unter 18 Jahre alt ist. Dieses Erfordernis trägt laut Gesetzesbegründung dem Umstand Rechnung, dass mit dem Betrieb eines Prostitutionsgewerbes die Verantwortung für äußerst sensible Rechtsgüter – insbesondere der im Gewerbe tätigen Prostituierten – übernommen wird; hierfür sei ein erhöhtes Maß an persönlicher Reife erforderlich.[144]

Folgt der Gesetzgeber der Empfehlung der Kommission, die Anmeldung zur Prostitution aufgrund der „vielfach" fehlenden Reife von Heranwachsenden auf 21 Jahre heraufzusetzen (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 9), ergäbe sich ein Wertungswiderspruch, wenn man zugleich zuließe, dass Heranwachsende in einem Prostitutionsgewerbe als Erlaubnisinhaber*in, Stellvertretungserlaubnisinhaber*in oder Betriebsleiter*in die Verantwortung für die sensiblen Rechtsgüter von Prostituierten tragen dürfen. Konsequentermaßen ist daher das Mindestalter für den Betrieb eines Prostitutionsgewerbes auf 21 Jahre heraufzusetzen.

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Kommission empfiehlt, das Mindestalter für den Erhalt einer Erlaubnis oder einer Stellvertretungserlaubnis zum Betrieb eines Prostitutionsgewerbes und das Mindestalter für eine Tätigkeit als Betriebsleiter*in auf 21 Jahre hochzusetzen.

Ziele/Wirkungen/Umsetzung

Die Maßnahme verfolgt das Ziel, den Schutz der sexuellen Selbstbestimmung von Prostituierten im Bereich von Prostitutionsgewerben besser abzusichern; die Verantwortung für die sensiblen Rechtsgüter von Prostituierten soll lediglich von Personen getragen werden, deren Alter eine gewisse Reife gewährleistet.

In § 14 Abs. 1 Nr. 1 ProstSchG ist daher festzuschreiben, dass die Erlaubnis zu versagen ist, wenn die antragstellende Person oder eine als Stellvertretung oder Betriebsleitung vorgesehene Person unter 21 Jahre alt ist. In § 14 Abs. 3 Nr. 1 ProstSchG ist festzulegen, dass die Stellvertretungserlaubnis zu versagen ist, wenn die als Stellvertretung vorgesehene Person unter 21 Jahre alt ist.

Hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Bewertung dieses Vorschlags kann im Ausgangspunkt auf die Ausführungen zu → Maßnahmenvorschlag 9 verwiesen werden. In dem auf Heranwachsende bezogenen Verbot der Tätigkeit als Prostitutionsgewerbetreibende*r liegt ein Eingriff in die durch Art. 12 GG geschützte Berufsfreiheit in Form einer subjektiven Berufswahlbeschränkung vor. Dieser zeitlich limitierte Eingriff ist angesichts der überragenden Bedeutung der intendierten Verbesserung des Schutzes der Rechtsgüter von Prostituierten gerechtfertigt; mildere, gleichermaßen zum Schutz geeignete Mittel sind nicht ersichtlich; insbesondere kommt auch hier die behördliche Durchführung einer individuellen Reifeprüfung nicht in Betracht.

144 BT-Drs. 18/8556, 77.

Abschnitt 3: Überwachungsverfahren nach dem ProstSchG

Übersicht

Mit den Regelungen zum Überwachungsverfahren hat der Gesetzgeber weitgehende Möglichkeiten zur Kontrolle des Prostitutionsgeschehens – sowohl für den gewerblichen als auch für den nicht gewerblichen Bereich – geschaffen. Die Regelungen selbst sind aus Sicht der Kommission notwendig und ausreichend, sollten in wenigen Punkten aber klarer gefasst werden, um die Rechtssicherheit im Vollzug zu stärken (→ Maßnahmenvorschläge 34 und 35). Auf einer nachgelagerten Ebene zeigt sich indes eine Schwäche, die der Kommission in mehreren Anhörungen von Angehörigen der Polizei überzeugend dargelegt wurde. Sie besteht darin, dass die meisten Bundesländer die Zuständigkeit für die Überwachung nach dem ProstSchG lediglich für die Ordnungsbehörden und nicht zugleich auch für die Polizei begründet haben. Das mindert die Möglichkeiten zur Entdeckung von prostitutionsspezifischer Kriminalität erheblich und sollte daher geändert werden (→ Maßnahmenvorschlag 32). Wirkungsvoll wird eine solche Änderung jedoch nur sein, wenn zugleich die deutlich zu geringen personellen und sächlichen Ressourcen der zuständigen Behörden zur Prävention und repressiven Bekämpfung von prostitutionsspezifischer Kriminalität erheblich gesteigert werden, dabei muss angesichts der bekannten Komplexität dieses Kriminalitätsphänomens auch vermehrt in die Ausbildung und Spezialisierung der Behördenmitarbeitenden investiert werden (→ Maßnahmenvorschlag 36).

2.3.1 Verbesserung der polizeilichen Kontrollbefugnisse

Maßnahmenvorschlag 32: Schaffung besserer polizeilicher Möglichkeiten zur Überwachung des Prostitutionsgeschehens in Deutschland

Ausgangslage

Zwecks Überwachung des Prostitutionsgeschehens in Deutschland, insbesondere auch zum Schutz von Prostituierten vor prostitutionsspezifischer Kriminalität, wurden in den §§ 29 ff. ProstSchG weitgehende Befugnisse der zuständigen Behörden normiert.

§ 29 Abs. 1 ProstSchG ermächtigt die Beauftragten der zuständigen Behörde, zum Zwecke der Überwachung 1. Grundstücke und Geschäftsräume der betroffenen Personen während der für Prostitutionsgewerbe üblichen Geschäftszeiten zu betreten, 2. dort Prüfungen und Besichtigungen vorzunehmen, 3. Einsicht in die geschäftlichen Unterlagen und Aufzeichnungen zu nehmen und 4. zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben an Orten, an denen Prostitution ausgeübt wird, jederzeit Personenkontrollen vorzunehmen. § 29 Abs. 2 ProstSchG normiert zur Verhütung dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit ein Betretungsrecht der zuständigen Behörden auch außerhalb der für Prostitutionsgewerbe üblichen Geschäftszeiten; dieses Recht besteht selbst dann, wenn die Räume Wohnzwecken dienen (§ 29 Abs. 2 S. 2 ProstSchG). § 30 Abs. 1 ProstSchG verpflichtet Betreibende eines Prostitutionsgewerbes sowie als Stellvertretung oder als Betriebsleitung eingesetzte Personen und Prostituierte dazu, der zuständigen Behörde oder den von ihr Beauftragten auf deren Verlangen die für die Überwachung des Geschäftsbetriebs erforderlichen mündlichen oder schriftlichen Auskünfte zu erteilen. § 31 ProstSchG erweitert die in den §§ 29, 30 ProstSchG normierten Befugnisse der zuständigen Behörde auf Fälle, in denen Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass ein Prostitutionsgewerbe ohne die erforderliche Erlaubnis ausgeübt wird oder eine Wohnung, eine sonstige Räumlichkeit oder ein Fahrzeug für die Erbringung sexueller Dienstleistungen durch eine*n Prostituierte*en genutzt wird.

Das ProstSchG enthält daher im Ergebnis sowohl für den Bereich der erlaubten Prostitutionsgewerbe (§ 29 ProstSchG) als auch für den Bereich nicht erlaubter Prostitutionsgewerbe (§ 31 Abs. 1 Nr. 1 ProstSchG) und für den Bereich der nicht gewerblich betriebenen Prostitution in Wohnungen, sonstigen Räumlichkeiten und Fahrzeugen (§ 29 Abs. 1 Nr. 2 ProstSchG) umfangreiche Überwachungsbefugnisse für die zuständigen Behörden in Form von Rechten zum Betreten der jeweiligen Örtlichkeiten, Prüfungsbefugnissen und Auskunftsverpflichtungen der dort Tätigen. Dabei beziehen sich die Prüfungsbefugnisse insbesondere auch auf die Frage, ob in der Räumlichkeit Personen der Prostitution nachgehen, die minderjährig oder nicht angemeldet sind (§ 25 Abs. 1 Nr. 1 und 4 ProstSchG) oder bei denen Anhaltspunkte dafür bestehen, dass sie von prostitutionsspezifischer Kriminalität betroffen sind (§ 25 Abs. 1 Nr. 2 und 3 ProstSchG).

Welche Behörden für die Überwachung nach den §§ 29 ff. ProstSchG zuständig sind, wurde im ProstSchG aus kompetenzrechtlichen Gründen nicht festgelegt. Dies zu bestimmen ist Aufgabe der Länder. Nach der Auswertung der landesrechtlichen Zuständigkeitsregelungen in der Evaluation des ProstSchG haben die Länder die Zuständigkeit zumeist den Verwaltungsbehörden, namentlich den Ordnungsbehörden, übertragen. Nur wenige Länder haben (daneben) auch die Zuständigkeit der Polizei begründet (Baden-Württemberg, Berlin, Bremen [nur Bremerhaven], Mecklenburg-Vorpommern, Saarland).[145]

145 Bartsch, Küster, Treskow, Henningsmeier, Renzikowski 2025, 355.

Das ist nach Auffassung der Kommission, die zu dieser Frage auch mehrere Vertreter*innen der Polizei angehört hat, keine befriedigende Lösung. Bei prostitutionsspezifischer Kriminalität handelt es sich im Wesentlichen um Kontrollkriminalität, also um Straftaten, die in der Regel nicht durch Anzeige, sondern durch eigene Kontrolltätigkeit der Polizei offenbar werden.[146] Um diese Kontrollen zu leisten, bedarf es nicht nur einer hinreichenden Ausstattung der Polizei (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 36), sondern auch der Möglichkeit, Räume, in denen der Prostitution nachgegangen wird, zu betreten, dort Präsenz zu zeigen und mit Prostituierten zu sprechen. Alle von der Kommission angehörten Vertreter*innen der Polizei hielten solche Kontrollbefugnisse der Polizei – neben deren besserer Ausstattung (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 36) – für zwingend erforderlich, um prostitutionsspezifische Kriminalität künftig besser entdecken und bekämpfen zu können. Ebenso empfiehlt der vom BMBFSFJ im Jahr 2024 herausgegebene Nationale Aktionsplan zur Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz der Betroffenen die Einführung bundesweit standardisierter Betretungsrechte der Polizeien für Örtlichkeiten, in denen potenzielle Menschenhandelsopfer identifiziert werden können.[147]

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Kommission empfiehlt daher, dass alle Bundesländer in ihren Zuständigkeitsgesetzen/-verordnungen festlegen, dass neben den Ordnungsbehörden auch die Polizei eine zuständige Behörde für die Überwachung nach den §§ 29 ff. ProstSchG ist.

Die durch § 34 Abs. 3 ProstSchG ermöglichte Weitergabe personenbezogener Daten aus der Anmeldung von Prostituierten an die Überwachungsbehörden sollte auf die primär für die Überwachung zuständigen Ordnungsbehörden beschränkt bleiben.

Ziele/Wirkungen/Umsetzung

Folgen alle Bundesländer dem hier unterbreiteten Vorschlag, besitzt die Polizei unter den gesetzlichen Voraussetzungen in Zukunft bundesweit standardisierte Betretungsrechte für Örtlichkeiten, an denen der Prostitution nachgegangen wird. Nach Aussage der angehörten Polizeibeamt*innen werden hierdurch die Möglichkeiten zur Entdeckung und Bekämpfung prostitutionsspezifischer Kriminalität erheblich verbessert. Damit verfolgt dieser Vorschlag – ebenso wie zahlreiche weitere Vorschläge der Kommission (→ siehe dazu die Maßnahmenvorschläge 24 sowie 38 bis 40) – das Ziel, einen künftig deutlich besser zu kontrollierenden Prostitutionsmarkt zu schaffen, um prostitutionsspezifischer Kriminalität entgegenzuwirken. Die mit den §§ 29 ff. ProstSchG verbundenen Eingriffe in Grundrechte, insbesondere auch das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG), sind angesichts des damit verfolgten hochwertigen Anliegens, prostitutionsspezifische Kriminalität zu bekämpfen, gerechtfertigt. Die von der Kommission vorgeschlagene, ohnehin schon von manchen Bundesländern vorgenommene Ausdehnung der Überwachungsbefugnisse auf die Polizei ändert hieran nichts.

Um nicht zusätzliche Hürden für die Teilnahme am Anmeldeverfahren zu errichten, sollte die Weitergabe der bei der Anmeldung erhobenen personenbezogenen Daten (§ 34 Abs. 3 ProstSchG) aber grundsätzlich auf die primär für die Überwachung zuständigen Ordnungsbehörden beschränkt bleiben. Eine Weitergabe an die Polizei sollte nach wie vor nur unter den schon bislang in § 34 ProstSchG genannten Voraussetzungen möglich sein. Es dürfte für viele Prostituierte ein Anmeldehindernis darstellen, wenn sie wissen, dass die bei der Anmeldung erhobenen Daten stets auch an die Polizei gegeben werden.

Neben dem vorgeschlagenen präventiv-polizeilichen Betretungsrecht empfiehlt die Kommission auch eine Ausweitung der repressiven Handlungsmöglichkeiten der Strafverfolgungsbehörden. Zu beachten sind in diesem Kontext die Vorschläge der Kommission zur Einführung einer Strafbarkeit des Betriebs nicht erlaubter Prostitutionsgewerbe und der Inanspruchnahme von sexuellen Dienstleistungen durch nicht

146 Siehe dazu auch BKA 2026a, 9 Fn. 12.

147 BMFSFJ 2024, 27.

angemeldete Prostituierte (→ siehe dazu Maßnahmenvorschläge 38, 40). Soweit der Anfangsverdacht für eine solche Straftat vorliegt, stehen der Polizei de lege ferenda (im Fall der Umsetzung durch den Gesetzgeber) zusätzlich – und unabhängig von den Befugnissen nach §§ 29 ff. ProstSchG – strafprozessrechtliche Instrumente, unter den jeweiligen Voraussetzungen der Strafprozessordnung (StPO) auch Betretungs- und Durchsuchungsrechte, zur Verfügung. Auch das wird den Kampf gegen prostitutionsspezifische Kriminalität maßgeblich befördern.

2.3.2 Verbesserung des Überwachungsverfahrens und Schaffung klarer Rechtsgrundlagen

Maßnahmenvorschlag 33: Aufnahme einer eigenständigen Untersagungsbefugnis in das ProstSchG

Ausgangslage

Das ProstSchG enthält als spezielles gewerberechtliches Gesetz keine spezialgesetzliche Untersagungsbefugnis für Prostitutionsgewerbe, die ohne Erlaubnis betrieben werden. Die Rechtsgrundlage zur Untersagung findet sich vielmehr in § 15 Abs. 2 GewO. Diese Norm bezieht sich allgemein auf Gewerbe, zu deren Ausübung eine Erlaubnis, Genehmigung, Konzession oder Bewilligung (Zulassung) erforderlich ist. Sie ermöglicht der zuständigen Behörde, die Fortsetzung des Betriebs eines Gewerbes zu verhindern, sofern der Betrieb ohne die erforderliche Zulassung erfolgt. Erfasst sind hiervon sowohl Fälle, in denen ein Gewerbe von vornherein ohne Zulassung (hier: Erlaubnis) betrieben wird, als auch Fälle, in denen die zunächst erteilte Zulassung (hier: Erlaubnis) erloschen ist (§ 22 ProstSchG) oder zurückgenommen bzw. widerrufen wurde (§ 23 ProstSchG).

In der Evaluation des ProstSchG hat sich gezeigt, dass die Zuständigkeit für die Überwachung von Prostitutionsgewerben und gegebenenfalls für die Rücknahme oder den Widerruf der Erlaubnis einerseits und die Zuständigkeit für die nachfolgende Untersagung der Prostitutionsgewerbe andererseits nicht in allen Ländern in den Händen derselben Behörde liegt.[148] Dies kann zu Problemen in nachfolgenden Rechtsstreitigkeiten führen, weil die für die Untersagung nach der GewO zuständigen Behörden nicht immer über die Fachkompetenz im Bereich des ProstSchG verfügen. Auch kann sich die Untersagung nicht mehr zugelassener Prostitutionsgewerbe aufgrund der notwendigen Abstimmung von zwei Behörden verzögern. Dies kann dazu führen, dass ein (mittlerweile) illegales Prostitutionsgewerbe über eine längere Zeit fortgeführt wird. Das widerspricht dem Anliegen des ProstSchG, Prostituierte zu schützen.

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Kommission empfiehlt, eine spezielle Untersagungsbefugnis für nicht erlaubte Prostitutionsgewerbe in das ProstSchG aufzunehmen.

Ziele/Wirkungen/Umsetzung

Mit der Aufnahme einer speziellen Untersagungsbefugnis in das ProstSchG, die als zwingende Regelung ausgestaltet werden sollte, wird sichergestellt, dass die Prostituiertenschutzbehörden stets nicht nur für Fragen der Erlaubnis und Überwachung bei Prostitutionsgewerben zuständig sind, sondern auch für die unverzügliche Untersagung illegaler Prostitutionsgewerbe. Dies ist zur Verbesserung des Schutzes von Prostituierten erforderlich.

Dieser Vorschlag basiert auf einer Empfehlung aus der Evaluation des ProstSchG. Die hierzu befragten Länder haben ihm durchweg zugestimmt (Zustimmung: 9; neutral: 0; Ablehnung: 0; Enthaltung: 3). Auch die befragten Kommunen haben dieser Empfehlung – bei vier Enthaltungen – zugestimmt (Zustimmung: 11; neutral: 1; Ablehnung: 0; Enthaltung 4)[149].

148 Bartsch, Küster, Treskow, Henningsmeier, Renzikowski 2025, 386 f.

149 In einzelnen Kommunen erfolgte die Bewertung der Empfehlungen durch die teilnehmenden Stellen bei voneinander abweichenden Einschätzungen getrennt, sodass die Anzahl der abgegebenen Bewertungen von der Anzahl der teilnehmenden Kommunen abweichen kann.

Maßnahmenvorschlag 34: Beschränkung des Einsatzes von sog. Scheinfreiern auf den Schutz vor prostitutionsspezifischer Kriminalität, Schaffung einer einschlägigen Rechtsgrundlage

Ausgangslage

Scheinfreiereinsätze sind ein Mittel der Polizei und Ordnungsbehörden, bei dem sich Behördenmitarbeitende unzutreffend als Prostitutionskund*innen ausgeben, um persönlichen Kontakt zu Prostituierten aufzunehmen. U. a. kommen sie zum Einsatz, wenn in einem Inserat nur die Telefonnummer einer*eines Prostituierten angegeben ist. In solchen Fällen geben sich Behördenmitarbeitende als Kund*innen aus und vereinbaren einen Termin, um auf diese Weise den Ort zu erfahren, an dem die*der Prostituierte sich aufhält.

In der Praxis erfolgen solche Scheinfreiereinsätze zu unterschiedlichen Zwecken. Teils werden sie zum Schutz von Prostituierten eingesetzt; mittels des Einsatzes soll dann in Erfahrung gebracht werden, ob der*die Prostituierte von prostitutionsspezifischer Kriminalität betroffen ist und Hilfe benötigt. Teils erfolgen Scheinfreiereinsätze aber auch, um festzustellen, ob Prostituierte ihre Leistungen in einem Sperrbezirk erbringen, was gegebenenfalls zur Folge hat, dass gegen die angetroffene Prostituierte ein Ordnungswidrigkeitenverfahren eingeleitet wird (zu den sich insoweit auf Basis der Kommissionsvorschläge ergebenden Neuerungen siehe → Maßnahmenvorschlag 44).

Insgesamt sind Scheinfreiereinsätze nicht unproblematisch. Sie stehen in Widerspruch zu dem allgemeinen Grundsatz, dass Behörden den Bürger*innen offen gegenübertreten. Eine spezielle Rechtsgrundlage für das verdeckte Vorgehen der Behörden existiert nicht. Zudem können Scheinfreiereinsätze auch dem mit dem ProstSchG verfolgten Ziel, das Vertrauen in Behörden zu stärken, zuwiderlaufen: Wer als Prostituierte*r scheinbar einen Termin mit einer*einem Kund*in ausmacht und dann erfährt, dass es sich in Wahrheit um eine*n Behördenvertreter*in handelt, der*die unter Umständen ein Ordnungswidrigkeitenverfahren einleitet, erfährt keine Stärkung des Vertrauens in deutsche Behörden.

In der Evaluation des ProstSchG ist daher vorgeschlagen worden, auf Scheinfreiereinsätze künftig in Gänze zu verzichten. In der Befragung der Länder (Zustimmung: 6; neutral: 2; Ablehnung: 6; Enthaltung: 3)[150] und in den Anhörungen von Vertreter*innen der Polizei hat sich indes ergeben, dass ein kompletter Verzicht auf Scheinfreiereinsätze mit dem Ziel der Kommission, die Bekämpfung prostitutionsspezifischer Kriminalität zu verbessern, nicht in Einklang zu bringen ist. Mehrfach wurde dargelegt, dass Behörden diese Möglichkeit brauchen, um etwa im Fall der oben genannten Inserate mit möglicherweise von prostitutionsspezifischer Kriminalität betroffenen Prostituierten einen Termin zu vereinbaren und ihren Aufenthaltsort zu erfahren. Dabei wurde auch zum Ausdruck gebracht, dass man sich eine Rechtsgrundlage wünsche, um das Vorgehen rechtlich abzusichern.

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Kommission empfiehlt daher, den Begriff des Scheinfreiereinsatzes gesetzlich zu definieren und eine Rechtsgrundlage zu schaffen, die festlegt, dass solche Einsätze nur zum Schutz von Prostituierten vor prostitutionsspezifischer Kriminalität zulässig sind; sie sollten künftig von der nunmehr auch zur Überwachung nach dem ProstSchG zuständigen Polizei (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 36) durchgeführt werden.

Ziele/Wirkungen/Umsetzung

Die Umsetzung dieser Maßnahme führt dazu, dass Behörden eine gesetzlich geregelte Möglichkeit zur Durchführung von Scheinfreiereinsätzen zum Zweck der Bekämpfung prostitutionsspezifischer Kriminalität und des Schutzes von Prostituierten erhalten. Hierdurch wird Rechtssicherheit geschaffen; darüber hinaus dürfte die Aufnahme in das Gesetz dazu führen, dass künftig zum Schutz von Prostituierten vermehrt von diesem Mittel Gebrauch gemacht wird. Angesichts der Sensibilität dieser Einsätze sollten sie von der Polizei, die nach den Vorstellungen der Kommission künftig ebenfalls

150 In einzelnen Bundesländern erfolgte die Bewertung der Empfehlungen durch die teilnehmenden Behörden bei voneinander abweichenden Einschätzungen getrennt, sodass die Anzahl der abgegebenen Bewertungen von der Anzahl der teilnehmenden Bundesländer abweichen kann.

für die Überwachung nach dem ProstSchG zuständig ist, durchgeführt werden. Bei der Ausgestaltung der Norm könnte man sich an entsprechenden gesetzlichen Vorbildern für solche Einsätze orientieren; ein Vorbild findet sich etwa für sog. Testspiele in Spielhallen mit minderjährigen Personen in § 16 Abs. 4 S. 4 des Niedersächsischen Spielhallengesetzes (NSpielhG).

Zugleich trägt der Vorschlag dem gegen Scheinfreiereinsätze sprechenden Argument, dass sie das Vertrauen von Prostituierten in Behörden beeinträchtigen können, Rechnung. Die hier angeregte Einschränkung, dass solche Einsätze nur noch zum Schutz von Prostituierten vor prostitutionsspezifischer Kriminalität – wozu nach hiesigem Verständnis auch die neu einzuführenden Straftatbestände i. S. d. Maßnahmenvorschläge 38 bis 40 zählen werden – durchgeführt werden dürfen, beugt der Gefahr einer Vertrauensbeeinträchtigung vor. Zwar soll nach den Vorschlägen der Kommission ein Großteil der ordnungswidrigkeitenrechtlichen und strafrechtlichen Vorschriften, die sich an Prostituierte richten, ohnehin gestrichen oder auf Kund*innen umgestellt werden, in einzelnen Fällen – etwa bei Verstößen gegen die Werbeverbote nach § 32 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 bis 3 ProstSchG – kommt eine Sanktionierung aber weiterhin in Betracht (§ 33 Abs. 2 Nr. 14 ProstSchG); zu diesen Zwecken dürfen Scheinfreiereinsätze daher nicht vorgenommen werden.

Maßnahmenvorschlag 35: Klare Regelung der Kontrollgegenstände im Rahmen der Überwachungstätigkeit

Ausgangslage

Nach § 29 Abs. 1 Nr. 4 ProstSchG sind die Beauftragten der zuständigen (Überwachungs-)Behörde befugt, „zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben an Orten, an denen Prostitution ausgeübt wird, jederzeit **Personenkontrollen**[151] vorzunehmen". Den Grund für diese Regelung nennen die Gesetzesmaterialien: Für Prostitutionsgewerbe hält der Gesetzgeber eine Befugnis zur Durchführung von Personenkontrollen für erforderlich, „um die Anwesenheit Minderjähriger oder die Einhaltung von Beschäftigungsverboten zu überprüfen sowie um stichprobenartig die Plausibilität der Aufzeichnungen des Betreibers bezüglich der in seinem Betrieb tätigen Personen zu prüfen".[152] Auf dem Straßenstrich ermöglichten Personenkontrollen „ebenfalls die Durchsetzung der Anmeldepflicht von Prostituierten sowie Maßnahmen, um Minderjährige von der Prostitution auszuschließen". Hinzu komme „die Möglichkeit der Abfrage der (dezentral gespeicherten) Anmeldedaten auf Grundlage von § 33 Abs. 5 [scil.: § 34 Abs. 4 ProstSchG] bei der Anmeldebehörde, anhand derer die Echtheit/Richtigkeit der Anmelde- bzw. Aliasbescheinigung zusätzlich geprüft werden kann".[153]

Mit der Befugnis zur Durchführung von Personenkontrollen sollen demnach einerseits eine Identitätskontrolle – wohl mittels Kontrolle von Ausweisdokumenten – und andererseits bei Prostituierten eine Kontrolle der Berechtigungsscheine – Anmelde- bzw. Aliasbescheinigung – ermöglicht werden. Dabei ist der im Polizeirecht geläufige Begriff der Personenkontrolle weit[154] und geht über die Kontrolle von Berechtigungsscheinen und Ausweisdokumenten hinaus. Die Personenkontrolle lässt sich danach rechtlich in verschiedene Einzelakte aufteilen: das Ansprechen und Anhalten, die Aufforderung zur Aushändigung eines Identifikationsmediums, den Datenabgleich und gegebenenfalls nachgelagerte Maßnahmen wie die Durchsuchung der Person, ihres Fahrzeugs oder der von ihr mitgeführten Sachen.[155] Jedenfalls die nachgelagerten Maßnahmen dürften in der Praxis durch die Überwachungsbehörden nicht vorkommen. Es überrascht daher nicht, dass sich in der Evaluation des ProstSchG gezeigt hat, dass in der Praxis der Überwachungsbehörden Unsicherheit darüber besteht, was im Rahmen von „Personenkontrollen" nach § 29 Abs. 1 Nr. 4 ProstSchG kontrolliert bzw. nicht kontrolliert werden darf.[156] Zugleich wird in der Literatur gefragt, ob der Gesetzgeber zur Ermöglichung von Identitätskontrollen angesichts des damit verbundenen Eingriffs in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung[157] nicht explizit eine Pflicht zur Vorlage mitgeführter Ausweisdokumente hätte normieren müssen, wie dies bspw. in § 2a des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung – Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (SchwarzArbG) – geschehen sei.[158] Kritisch eingewendet wird zudem, dass auch die Überprüfung der Anmelde- bzw. Aliasbescheinigungen und der Abgleich mit den bei der Überwachungsbehörde gespeicherten Daten konkreter gefasste Rechtsgrundlagen erforderten.[159]

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Kommission empfiehlt daher, in § 29 Abs. 1 Nr. 4 ProstSchG eindeutig zu regeln, zu welchen Handlungen die zuständigen Behörden im Rahmen von „Personenkontrollen" konkret befugt sind und welche Ausweispapiere und Berechtigungsscheine von den kontrollierten Personen vorgelegt werden müssen.

151 Hervorhebung durch Verfasser*innen.
152 BT-Drs. 18/8556, 93.
153 BT-Drs. 18/8556, 93.
154 Kritisch dazu von Galen 2024, § 29 Rn. 30; kritisch auch Schüchel 2018, 341.
155 Thiel 2025.
156 Bartsch, Küster, Treskow, Henningsmeier, Renzikowski 2025, 276 ff.
157 BVerfG NVwZ 2016, 53.
158 Von Galen 2024, § 29 Rn. 30.
159 Von Galen 2024, § 29 Rn. 30.

Ziele/Wirkungen/Umsetzung

Mit einer klareren Fassung der in Rede stehenden Befugnisnorm wird die Rechtssicherheit im Vollzug des ProstSchG gestärkt; bestehende Unsicherheiten bei Vollzugsbehörden und Prostituierten werden beseitigt. Bei der Ausgestaltung kann man sich an gesetzlichen Vorbildern orientieren. So enthalten etwa die Polizeigesetze der Länder zumeist detaillierte, aber nicht immer einheitliche Regelungen über die Befugnisse im Rahmen einer Identitätskontrolle und die Kontrolle von Berechtigungsscheinen, Beispiele finden sich in § 13 Abs. 2 des Niedersächsischen Polizei- und Ordnungsgesetzes (NPOG), Art. 13 Abs. 2 des Gesetzes über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Polizei (Bayerisches Polizeiaufgabengesetz – BayPAG).

Die sowohl im niedersächsischen als auch im bayerischen Polizeigesetz enthaltene Bezugnahme auf die Kontrolle „mitgeführte[r] Ausweispapiere“ könnte übernommen werden. Dass Prostituierte verpflichtet sind, unter bestimmten Voraussetzungen ein Ausweisdokument (Pass, Passersatz, Personalausweis, Ausweisersatz) mitzuführen, folgt aus § 2a Abs. 1 S. 1 Nr. 9 SchwarzArbG; ihre Pflicht, die Anmelde- oder Aliasbescheinigung (als Berechtigungsschein) bei der Tätigkeit mitzuführen, resultiert aus § 5 Abs. 7 ProstSchG.

Die hier vorgeschlagene Maßnahme geht auf eine Empfehlung aus der Evaluation des ProstSchG zurück. Die dazu befragten Bundesländer haben ihr einstimmig zugestimmt (Zustimmung: 9; neutral: 0; Ablehnung: 0; Enthaltung: 3). Die befragten Kommunen haben ebenfalls einstimmig befürwortend votiert. Angemerkt wurde, es „wäre insbesondere wünschenswert, auch die Kompetenz für die Prüfung von Ausweispapieren festzuschreiben“, und dass „eindeutige Regelungen zur Rechtssicherheit im Vollzug beitragen“ könnten. Seitens einer nordrhein-westfälischen Kommune wurde darauf aufmerksam gemacht, dass eine Regelung womöglich überflüssig sei, weil dort § 24 des nordrhein-westfälischen Gesetzes über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden (Ordnungsbehördengesetz – OBG) die Befugnisse zu einer Befragung und zur Auskunftspflicht regele. Allerdings enthält diese Norm hinsichtlich der Identitätsfeststellung von befragten Personen gerade keine Regelung über die Vorlage von Ausweisdokumenten.[160] Zudem sieht die Kommission es als erforderlich an, die Befugnisse der Überwachungsbehörden in diesem Bereich bundesweit einheitlich festzulegen. Einheitlichkeit wäre bei Geltung landesrechtlicher Befugnisnormen nicht gewährleistet.

160 § 24 Abs. 2 OBG bestimmt: „Eine Person, deren Befragung nach Absatz 1 zulässig ist, ist verpflichtet, auf Frage Namen, Vornamen, Tag und Ort der Geburt, Wohnanschrift und Staatsangehörigkeit anzugeben. Sie ist zu weiteren Auskünften verpflichtet, soweit gesetzliche Handlungspflichten bestehen.“

2.3.3 Stärkung der Ressourcen zur Überwachung des Prostitutionsmarktes und zur Strafverfolgung im Bereich prostitutionsspezifischer Kriminalität

Maßnahmenvorschlag 36: Deutliche Erhöhung der Ressourcen der Kontrollbehörden, Polizei und Staatsanwaltschaften im maßgeblichen Bereich; Verbesserung der Kontrolle von Prostitutionsstätten in Wohnungen

Ausgangslage

Prostitutionsspezifische Kriminalität beinhaltet Straftaten, die im Wesentlichen den Kontrolldelikten zuzuordnen sind. Sie werden in der Regel nicht durch Anzeige, sondern durch proaktive Kontroll- und Ermittlungsarbeit der Polizeibehörden aufgedeckt.[161] Die im Rahmen der Kommissionsarbeit angehörten Vertreter*innen aus dem Bereich der Polizei haben durchgängig angegeben, dass die personellen Ressourcen, die in den einzelnen Polizeidienststellen für die Verfolgung prostitutionsspezifischer Kriminalität vorgehalten werden, deutlich zu gering sind. Die an sich notwendigen regelmäßigen Kontrollen im Bereich der Prostitution könnten daher nicht in ausreichendem Maße vorgenommen werden.

Dabei wurde in den Anhörungen auch darauf aufmerksam gemacht, dass die in diesem Bereich zu führenden Strafverfahren komplex seien und spezifische Kenntnisse erforderten. Die Komplexität ergebe sich nicht zuletzt aus den anspruchsvollen, teils schwer verständlichen Strafvorschriften, der Notwendigkeit eines Einsatzes aufwendiger Ermittlungsmaßnahmen und aus Besonderheiten der Opferzeug*innen, die teils über geringe Sprachkenntnisse und Bildung verfügten, traumatisiert seien, gegenüber der Polizei misstrauisch seien, weil sie mit Behörden in Heimatländern keine guten Erfahrungen gemacht hätten, und/oder sich in Abhängigkeit von den Täter*innen befänden.[162]

In diesem Kontext hat sich die Kommission auch mit dem Thema Wohnungsprostitution befasst: In den vergangenen Jahren ist, auch infolge der Coronapandemie,[163] eine zunehmende Verlagerung der Prostitution aus dem klassischen Feld größerer Bordelle in Wohnungen zu beobachten.[164] Entdeckung und Kontrolle der Wohnungsprostitution fallen den zuständigen Überwachungsbehörden (bisher sind das zumeist die Ordnungsbehörden) teils schwer.[165] Doch wird sich die Situation insoweit – sofern den Vorschlägen der Kommission gefolgt wird – in Zukunft deutlich verbessern. Besteht bei Wohnungen, die zum Zwecke der Prostitution genutzt werden, ein Anfangsverdacht, dass es sich um eine ohne die erforderliche Erlaubnis betriebene Prostitutionsstätte handelt, wird künftig die Polizei mit dem ihr zur Verfügung stehenden strafpro-

161 BKA 2026a, 18.

162 Siehe zu alledem auch Bartsch, Labarta Greven, Schierholt, Treskow, Küster, Deyerling, Zietlow 2022, 125 f.

163 Bartsch, Küster, Henningsmeier, Treskow, Renzikowski 2025, 213.

164 Siehe dazu BKA 2026a, 12 f., wobei sich die Daten aus dem Bundeslagebild Menschenhandel und Ausbeutung naturgemäß nur auf die Entwicklung der Zahlen zu Ermittlungsverfahren beziehen, nicht auf die Prostitution im Allgemeinen; siehe zudem Bartsch, Küster, Henningsmeier, Treskow, Renzikowski 2025, 109, 128.

165 Pates, Schmidt 2009, 60 f.

zessrechtlichen Instrumentarium ermitteln können. Denn der Betrieb einer Prostitutionsstätte ohne Erlaubnis soll künftig eine Straftat sein (→ siehe dazu den Maßnahmenvorschlag 38). Dabei geht die Kommission angesichts des sehr weit gefassten Begriffs des Prostitutionsgewerbes im ProstSchG davon aus, dass es sich bei einem erheblichen Teil der Wohnungen, in denen der Prostitution nachgegangen wird, um erlaubnispflichtige Prostitutionsstätten handelt. Denn immer dann, wenn jemand einer oder mehreren anderen Personen eine Wohnung gezielt zum Zwecke der Ausübung der Prostitution zur Verfügung stellt, gilt diese Wohnung als Prostitutionsstätte und der*die Verfügungsberechtigte als Betreibende*r, und zwar unabhängig davon, ob die Person, die die Wohnung an Prostituierte überlässt, nach außen als Vermieter*in oder z. B. als (Haupt-) Mieter*in der Wohnung auftritt.[166] Lediglich in Fällen, in denen die Prostitution in einer Wohnung ausschließlich durch den*die Wohnungsinhaber*in ausgeübt wird und keine weitere Person gezielt wirtschaftlichen Nutzen hieraus zieht, handelt es sich bei einer solchen Wohnung nicht um eine Prostitutionsstätte.[167]

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Kommission empfiehlt daher eine deutliche Stärkung der personellen Ressourcen im Bereich der Strafverfolgung von prostitutionsspezifischer Kriminalität und auch der für die Überwachung nach dem ProstSchG sonst zuständigen Behörden.

Zudem werden die Etablierung gezielter Fortbildungsangebote für Polizei und Staatsanwaltschaften zu rechtlichen und rechtstatsächlichen Aspekten prostitutionsspezifischer Kriminalität sowie die vermehrte Einrichtung spezialisierter Fachdienststellen bei Polizei und Staatsanwaltschaften für das Feld der prostitutionsspezifischen Kriminalität empfohlen.

Im Hinblick auf die Wohnungsprostitution weist die Kommission auf den weit gefassten Begriff des Prostitutionsgewerbes im ProstSchG sowie darauf hin, dass nach ihrer Vorstellung künftig die Polizei zur strafrechtlichen Ermittlung in Fällen, in denen in einer Wohnung ohne entsprechende Erlaubnis ein Prostitutionsgewerbe betrieben wird, berufen sein wird.

Ziele/Wirkungen/Umsetzung

Durch den Ausbau der Kapazitäten der Strafverfolgungsbehörden sowie die Bündelung der Verfahren in spezialisierten Fachdienststellen werden künftig deutlich mehr Fälle prostitutionsspezifischer Kriminalität aufgedeckt werden als bislang. Die vermehrte Schulung der Beamt*innen wird dazu führen, dass die eingeleiteten Verfahren häufiger in eine Verurteilung der Täter*innen münden. Die Stärkung der personellen Ressourcen ist überdies deshalb zwingend erforderlich, weil – sofern den Vorschlägen der Kommission gefolgt wird – der Bereich des strafrechtlich relevanten Verhaltens von Prostitutionsgewerbetreibenden und Prostitutionskund*innen deutlich ausgeweitet wird (→ siehe dazu Maßnahmenvorschläge 38 bis 40).

Mit der hier vorgeschlagenen Erstreckung der Überwachungsbefugnisse nach dem ProstSchG (§§ 29 ff. ProstSchG; → siehe dazu Maßnahmenvorschlag 32) auf die Polizei und dem im Fall nicht erlaubter Prostitutionsgewerbe (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 38) stets anwendbaren Instrumentarium des Strafprozessrechts stehen Polizei und Staatsanwaltschaft deutlich erweiterte Möglichkeiten zu Kontrolle und Ermittlungen im Prostitutionsmarkt – und dabei auch und gerade im Fall illegaler Wohnungsprostitutionsstätten – zur Verfügung.

166 BT-Drs. 18/8556, 61.

167 BT-Drs. 18/8556, 61.

Abschnitt 4: Neugestaltung der Sanktionsordnung im ProstSchG

Übersicht

Die Kommission hat in den Abschnitten 1 bis 3 grundlegende Änderungen des Anmeldeverfahrens sowie eine Überarbeitung des Erlaubnis- und Überwachungsverfahrens vorgeschlagen. Sofern der Gesetzgeber diese Vorschläge umsetzt, stehen verwaltungsrechtliche Mechanismen (Verfahren) zur Verfügung, die den Schutz der sexuellen Selbstbestimmung und der Gesundheit von Prostituierten sowie deren Arbeitsbedingungen in Prostitutionsgewerben deutlich verbessern und zugleich eine – ebenfalls zum Schutz der Prostituierten erfolgende – Kontrolle des Prostitutionsmarktes ermöglichen. Die von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen werden zugleich zu einer übersichtlicheren Gestaltung des Prostitutionsmarktes führen, was die Bekämpfung prostitutionsspezifischer Kriminalität erleichtern wird. Grundvoraussetzung ist freilich, dass die neu geschaffenen Regelungen von den jeweils Verpflichteten befolgt werden. Dabei ist sich die Kommission darüber bewusst, dass die Durchsetzung der Regelungen nicht ohne das klassisch hierzu genutzte Mittel – die Androhung und Verhängung von Sanktionen – gelingen wird. Sie hat sich daher eingehend mit der Frage befasst, wie eine wirkungsvolle, sachgerechte und zugleich verhältnismäßige Sanktionsordnung im ProstSchG aussehen könnte. Das Ergebnis beinhaltet den Vorschlag einer grundlegenden Reform der Sanktionsvorschriften des ProstSchG. Die dahinterstehenden Überlegungen werden nachfolgend erläutert.

2.4.1 Ausgangslage

Nach geltendem Recht wird die Einhaltung der durch das ProstSchG begründeten Pflichten in Teilen durch das Ordnungswidrigkeitenrecht abgesichert. § 33 ProstSchG enthält hierzu einen breit angelegten Katalog bußgeldbewehrter Verstöße, der unterschiedliche Regelungsbereiche des Gesetzes und verschiedene Normadressat*innen, insbesondere Prostituierte, Prostitutionsgewerbetreibende und zu einem kleinen Teil auch Kund*innen, betrifft. Erfasst sind zunächst Verstöße gegen die Anmelde- und Mitwirkungspflichten von Prostituierten, insbesondere die unterlassene, unrichtige, unvollständige oder verspätete Anmeldung sowie die Missachtung vollziehbarer behördlicher Anordnungen nach § 11 Abs. 1, 2 oder 3 ProstSchG (§ 33 Abs. 1 Nr. 1 und 2 ProstSchG). Daneben wird die Kondompflicht bußgeldrechtlich abgesichert, soweit Kund*innen ihrer Verpflichtung, für die Verwendung eines Kondoms Sorge zu tragen, nicht nachkommen (§ 33 Abs. 1 Nr. 3 ProstSchG). Einen weiteren Schwerpunkt bilden die Pflichten der Betreibenden von Prostitutionsgewerben (§ 33 Abs. 2 ProstSchG). Bußgeldbewehrt sind insbesondere der Betrieb eines Prostitutionsgewerbes ohne erforderliche Erlaubnis, die Verletzung von Auflagen und behördlichen Anordnungen sowie Verstöße gegen Anforderungen an die räumlichen und betrieblichen Rahmenbedingungen. Erfasst sind zudem die Beschäftigung von Personen unter Verstoß gegen die gesetzlichen Vorgaben, insbesondere auch das Tätigwerdenlassen von nicht angemeldeten Prostituierten, sowie Verstöße gegen im ProstSchG normierte Anzeige-, Hinweis-, Dokumentations-, Aufbewahrungs- und Auskunftspflichten. Schließlich können auch Verstöße gegen die gesetzlichen Vorgaben zur Werbung für sexuelle Dienstleistungen geahndet werden (§ 33 Abs. 2 Nr. 14 ProstSchG); diese Sanktionsandrohung betrifft auch Prostituierte.

Ausgehend von der bestehenden Sanktionsstruktur des § 33 ProstSchG wird im Folgenden mit Blick auf die Zielsetzung der Kommission abgewogen, inwieweit und in welcher Form die durch das ProstSchG begründeten verwaltungsrechtlichen Pflichten und Verbote sanktionsrechtlich abzusichern sind. Maßgeblich sind hierfür insbesondere die jeweiligen Verantwortungspositionen und Gefährdungsbeiträge der beteiligten Akteur*innen und die durch eine zunehmende Verlagerung der Anbahnung sexueller Dienstleistungen in den digitalen Raum hinzutretenden Verantwortungs- und Gefährdungslagen sowie die Bedeutung der durch das jeweilige Verhalten berührten grundrechtlichen Positionen. Die hieran anknüpfende Gesamtabwägung mündet in ein abgestuftes Sanktionssystem, das zunächst die Einführung neuer Strafnormen (2.4.2) beinhaltet. Es sieht außerdem die Hochstufung einzelner bislang in § 33 ProstSchG als Ordnungswidrigkeiten ausgestalteter Verstöße zu Straftaten und die Einführung neuer Ordnungswidrigkeitstatbestände (2.4.3) vor; zugleich hält die Kommission aber auch die Aufhebung einzelner bestehender Ordnungswidrigkeitstatbestände (2.4.3) für erforderlich.

Im Ergebnis führt der Vorschlag der Kommission insbesondere auch zu einer grundlegenden Neuordnung der Verantwortlichkeiten der am Prostitutionsgeschehen beteiligten Akteur*innen. Während Prostituierte sich zwar weiterhin anmelden müssen, insoweit aber aus Verhältnismäßigkeitsgründen sanktionsfrei gestellt werden, werden Prostitutionsgewerbetreibende und – unter Begründung vorgelagerter Verhaltenspflichten – Prostitutionskund*innen entsprechend ihrer Stellung im Marktsystem deutlich stärker als bislang in die Verantwortung genommen. Dass in schwer zu kontrollierenden Märkten auch die Nachfrageseite für die Einhaltung der grundlegenden staatlich geschaffenen Ordnungs- und Schutzegeln in Anspruch genommen wird, ist dabei nicht ungewöhnlich. Ein Beispiel hierfür findet sich etwa in § 285 StGB, der die Beteiligung am behördlich nicht erlaubten Glücksspiel unter Strafe stellt.

2.4.2 Einführung strafrechtlicher Normen

Die Einführung neuer Strafnormen und die Hochstufung einzelner bislang in § 33 ProstSchG als Ordnungswidrigkeiten ausgestalteter Verstöße zu Straftaten zur Absicherung der verwaltungsrechtlichen Pflichten und Verbote des ProstSchG bedürfen eines umfassenden Abwägungsprozesses, in dem die betroffenen grundrechtlichen Positionen und staatlichen Schutzpflichten, die Erforderlichkeit einer strafrechtlichen gegenüber einer ordnungswidrigkeitenrechtlichen Absicherung sowie die Verantwortungs- und Gefährdungsbeiträge der beteiligten Akteur*innen zu berücksichtigen sind. Den Ausgangspunkt bildet die Kartierung der durch das Anmelde- und Erlaubnisverfahren geschützten Rechtsgüter (2.4.2.1). Auf dieser Grundlage sind sowohl die Erforderlichkeit einer strafrechtlichen Absicherung (2.4.2.2.1) als auch die hierfür in Betracht kommenden Normadressat*innen unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Verantwortungs- und Einflussmöglichkeiten (2.4.2.2.2) zu bestimmen. Anschließend werden die einzelnen von der Kommission empfohlenen Strafnormen hinsichtlich ihrer jeweiligen strafrechtlichen Begründung und ihrer möglichen Ausgestaltung dargestellt. Neben der Einführung verwaltungsakzessorischer Strafnormen wird dabei auch empfohlen, die im Rahmen der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1712 in § 181 StGB-E vorgesehene Nachfragestrafbarkeit auf Fälle der Ausbeutung bei der Prostitution nach § 180 StGB-E zu erstrecken.

2.4.2.1 Die von den Verwaltungsverfahren geschützten Rechtsgüter

Das neu strukturierte Anmeldeverfahren für Prostituierte sowie das überarbeitete Erlaubnisverfahren für Gewerbetreibende sowie Anbahnungsplattformbetreibende dienen dem Schutz der sexuellen Selbstbestimmung und der Gesundheit sowie durch die Förderung eines geordneten und übersichtlichen Prostitutionsmarktes der staatlichen Bekämpfung prostitutionsspezifischer Kriminalität.

2.4.2.2 Strafrechtliche Absicherung der verwaltungsrechtlich vermittelten Schutzwirkung

2.4.2.2.1 Erforderlichkeit einer strafrechtlichen Absicherung

Mit dem Anmeldeverfahren sowie dem Erlaubnisverfahren werden vor allem die Ziele verfolgt, die sexuelle Selbstbestimmung und die Gesundheit der Prostituierten zu schützen sowie durch Förderung eines geordneten und übersichtlichen Prostitutionsmarktes die staatliche Bekämpfung von prostitutionsspezifischer Kriminalität zu verbessern. Die zwei wesentlichen Bedingungen für eine umfassende Entfaltung dieser Schutzwirkungen stellen erstens die ausreichende Einbeziehung der vom Schutzkonzept erfassten Personen und Marktakteur*innen in das regulierte System sowie zweitens die rechtliche und tatsächliche Möglichkeit des Staates dar, die Einhaltung der Vorgaben zu prüfen und durchzusetzen. Beide Bedingungen stehen in einem engen Wirkgeflecht, welches sich schließlich in dem tatsächlich verwirklichten Schutzniveau niederschlägt.

Arbeiten Prostituierte ohne Anmeldebescheinigung oder agieren Gewerbetreibende sowie Plattformbetreibende außerhalb der genehmigten Strukturen, können die verwaltungsrechtlich verankerten Schutzmechanismen – wie etwa die regelmäßige Beratung, die Erkennung besonderer Schutzbedarfe sowie die Überprüfung der bestehenden gewerblichen oder plattformrechtlichen Schutzkonzepte – nicht oder nur eingeschränkt greifen, sodass sich der Prostitutionsmarkt der behördlichen Wahrnehmung und Kontrolle entzieht. Konsequenzen sind eine maßgebliche Verringerung des erforderlichen Schutzniveaus hinsichtlich der sexuellen Selbstbestimmung und der Gesundheit sowie eine Erschwerung der staatlichen Bekämpfung prostitutionsspezifischer Kriminalität durch eine zunehmende Unübersichtlichkeit des Prostitutionsmarktes.

Insbesondere zeichnet sich mit Blick auf die Lagebilder zur Bekämpfung des Menschenhandels sowie die Anhörungen des Bundeskriminalamtes (BKA) durch die Kommission eine zunehmende Entwicklung dahin

gehend ab, dass sich die illegale Prostitutionsausübung aus öffentlichen Prostitutionsstätten immer stärker in private Wohnungen und Hotels verlagert.[168] Die Förderung eines übersichtlichen und geordneten Prostitutionsmarktes, in dem dieser bislang weitgehend im Dunkeln liegende Bereich durch verschiedene verwaltungs- und sanktionsrechtliche Mechanismen aufgehellt werden kann, erscheint vor diesem Hintergrund notwendig. Aus der Evaluation des ProstSchG wird zudem deutlich, dass sich ein erheblicher Teil der Prostituierten nicht für die Prostitutionsausübung anmeldet[169] und ein ebenfalls erheblicher Teil der Gewerbetreibenden ohne Erlaubnis agiert[170]. Für Plattformbetreibende existiert bislang kein entsprechendes Erlaubnisverfahren, welches allerdings aufgrund der zunehmenden Verlagerung der Kontaktanbahnung und Vermittlung von Prostitution in den digitalen Raum und der hiermit verbundenen Gefährdungspotenziale von der Kommission empfohlen wird (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 19). Die grundlegende Umgestaltung bzw. Überarbeitung der oben beschriebenen Verwaltungsverfahren verfolgt daher das Ziel, das Schutzniveau durch eine qualitativ verbesserte und niedrigschwelligere Gestaltung der Verfahren und die damit verbundene höhere Beteiligung deutlich heraufzusetzen. Eine möglichst umfassende Schutzwirkung kann sich allerdings nur bei gleichzeitiger Sicherstellung einer staatlichen Zugriffs- und Kontrollmöglichkeit sowie einer intensiveren Kontrollpraxis (→ siehe dazu Maßnahmenvorschläge 26 und 30) entfalten.

Die Einführung strafrechtlicher Sanktionen bedarf einer eigenständigen Rechtfertigung, bloße Zweckmäßigkeit genügt nicht. Insbesondere ist zwischen dem Zuwachs an Rechtsgüterschutz und der von der Kriminalstrafe ausgehenden Beeinträchtigung der Grundrechte der Normadressat*innen abzuwägen. Der Funktionsfähigkeit des Verwaltungsverfahrens kann als solche kein strafrechtlich schützenswerter Eigenwert zukommen; vielmehr ist ein darüber hinausgehender Rechtsgüterschutz – vermittelt über das Verwaltungsverfahren – notwendig. Das Anmelde- und Erlaubnisverfahren nach dem ProstSchG ist geeignet und erforderlich, um ernsthafte Gefahren für die Gesundheit und die sexuelle Selbstbestimmung abzuwehren und zugleich durch die Förderung eines geordneten und übersichtlichen Prostitutionsmarktes die Bekämpfung prostitutionsspezifischer Kriminalität zu erleichtern. Die strafrechtliche Absicherung dieser Verfahren leitet sich somit aus der Bedeutung der durch sie geschützten Individualrechtsgüter sowie dem Allgemeininteresse an einem geordneten und übersichtlichen Prostitutionsgeschehen ab. Sie dient – vermittelt über die Sicherung der Funktionsfähigkeit der Verwaltungsverfahren – der tatsächlichen Verwirklichung des mit ihnen bezweckten Schutzes dieser bedeutsamen Individualrechtsgüter und schafft zugleich die Voraussetzungen für eine wirksame Bekämpfung prostitutionsspezifischer Kriminalität.

2.4.2.2.2 Bestimmung der strafrechtlichen Normadressat*innen

Aus der grundsätzlichen Berechtigung des Staates zur strafrechtlichen Absicherung des Anmelde- und Erlaubnisverfahrens folgt nicht, dass jede Person, die gegen die hieraus resultierenden verwaltungsrechtlichen Pflichten verstößt, strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden muss. Vielmehr ist die Auswahl der Normadressat*innen am Zweck der Strafnorm auszurichten, der vorliegend in der Sicherung der Funktionsfähigkeit der Verwaltungsverfahren als Voraussetzung für den Schutz der dahinterstehenden bedeutsamen Rechtsgüter liegt. Eine strafrechtliche Verantwortlichkeit ist dementsprechend danach zu bestimmen, in welchem Maße die jeweiligen Akteur*innen durch ihr Verhalten im Rahmen ihrer Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten zur Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Verwaltungsverfahrens und damit zur Gefährdung der hierdurch allgemein geschützten Rechtsgüter beitragen. Die Kommission empfiehlt daher nur bestimmte Gefährdungsbeiträge von Betreibenden von Prostitutionsgewerben sowie der Kund*innen von Prostituierten unter Strafe zu stellen. Empfohlen wird zudem eine abgestufte Verantwortungszuweisung der verschiedenen Akteur*innen abhängig von ihrer organisatorischen Stellung und den damit jeweils verbundenen Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten. Bei Prostituierten selbst soll aus Verhältnismäßigkeitsgründen von einer Straf- und Sanktionsbewehrung für Verstöße gegen die Anmeldepflicht abgesehen werden.

168 Siehe dazu zuletzt BKA 2026a, 12: „Der Trend der Verdrängung der klassischen Bar- und Bordellprostitution durch die Wohnungsprostitution hat sich im Berichtsjahr fortgesetzt und erreichte [scil.: in Bezug auf die Zahl dort festgestellter Fälle von Menschenhandel und Ausbeutung] einen neuen Höchststand."

169 Bartsch, Küster, Treskow, Henningsmeier, Renzikowski 2025, 217 ff.

170 Bartsch, Küster, Treskow, Henningsmeier, Renzikowski 2025, 298.

Die nachfolgenden Empfehlungen der Kommission sind lediglich als inhaltliche Leitlinien zu verstehen. Die konkrete Ausgestaltung der einzelnen Regelungen bleibt einem möglichen Gesetzgebungsverfahren vorbehalten.

Maßnahmenvorschlag 37: Keine Sanktionierung von Prostituierten wegen Verstößen gegen die Anmeldepflicht sowie wegen der Tätigkeit in einem nicht erlaubten Prostitutionsgewerbe oder Registrierung auf einer nicht erlaubten Anbahnungsplattform

Ausgangslage

Melden sich Prostituierte nicht nach dem ProstSchG an, arbeiten sie in einem nicht erlaubten Gewerbebetrieb oder bahnen sie auf nicht erlaubten Anbahnungsplattformen die Tätigkeit an, wird das im Prostitutionsbereich insgesamt angestrebte Schutzniveau hinsichtlich der sexuellen Selbstbestimmung, der Gesundheit und der Bekämpfung prostitutionsspezifischer Kriminalität beeinträchtigt, da die Funktionsfähigkeit der Verfahren im Gesamten gefährdet wird. Das Prostitutionsgeschehen wird unübersichtlich, prostitutionsspezifische Kriminalität lässt sich schwerer entdecken. Ausgehend von diesen Erwägungen ließe sich ein strafwürdiges Verhalten der Prostituierten unter Umständen noch – wenn auch mit erheblichem Aufwand – begründen; in jedem Fall ist aber aus Gründen der Verhältnismäßigkeit von einer strafrechtlichen und ebenso einer ordnungswidrigkeitenrechtlichen Sanktionierung (insbesondere auch im Bereich der Sanktionierung von Prostituierten bei fehlender Anmeldung; → siehe dazu Maßnahmenvorschlag 41) abzusehen.

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Kommission empfiehlt, von einer Straf- und Sanktionsbewehrung der Verstöße von Prostituierten im hier maßgeblichen Kontext in jedem Fall abzusehen. Dies soll insbesondere auch dann gelten, wenn sie ihrer Tätigkeit ohne Anmeldung nach dem ProstSchG nachgehen, in einem nicht erlaubten Prostitutionsgewerbe tätig oder auf einer nicht erlaubten Anbahnungsplattformen angemeldet sind.

Insbesondere muss zudem sichergestellt sein, dass Prostituierte sich wegen vorgenannten Verhaltens auch anderweitig nicht strafbar machen, sonst sanktionsrechtlich zur Verantwortung gezogen werden oder zivilrechtliche Nachteile, etwa wegen § 134 BGB, erleiden.

Ziele/Wirkungen/Umsetzung

Der Maßnahmenvorschlag verfolgt das Ziel, die sexuelle Selbstbestimmung von Prostituierten größtmöglich zu schützen sowie durch die Förderung eines geordneten und übersichtlichen Prostitutionsmarktes die Bekämpfung prostitutionsspezifischer Kriminalität zu verhindern. Die mit einer Sanktionierung einhergehende Sorge vor eigener Strafverfolgung könnte sich etwa im Verzicht auf die Inanspruchnahme staatlicher Hilfs- und Unterstützungsangebote sowie auf die Kooperation mit den Behörden, insbesondere bei der Meldung von Straftaten, niederschlagen.[171] Auch Kund*innen, Betreibende sowie andere Dritte könnten diese Sorge nutzen, um Drucksituationen zu schaffen und Abhängigkeitsverhältnisse zu begründen oder zu verstärken. Die beschriebenen Konsequenzen könnten erst recht zu einer zunehmenden Unübersichtlichkeit des Prostitutionsmarktes führen, der sich damit stärker der staatlichen Kontrolle sowie den bestehenden Hilfs- und Unterstützungsmaßnahmen entzöge, wodurch zugleich weiterer Nährboden für prostitutionsspezifische

171 Kornet 2024, 19 f.

Kriminalität bereitet würde. Insbesondere vulnerable Personen, darunter auch Opfer von Zwangsprostitution und Menschenhandel, können durch diese Wechselwirkungsprozesse in prekäre Lebens- und Abhängigkeitsverhältnisse gedrängt werden. Der mit einer Sanktionierung von Prostituierten verbundene Schaden stünde demnach außer Verhältnis zu dem durch die Strafbewehrung zu erwartenden zusätzlichen Schutzgewinn. Kurzum: Kriminalisierung und Sanktionierung der Prostituierten würden dem Schutzziel zuwiderlaufen.

Gleichzeitig muss aus der Sicht der Kommission sichergestellt sein, dass Prostituierte sich wegen vorgenannten Verhaltens auch sonst nicht strafbar machen oder sanktionsrechtlich zur Verantwortung gezogen werden. Zu denken ist insbesondere an eine mögliche Strafbarkeit wegen Teilnahme – etwa in Form der Anstiftung gem. § 26 StGB – an Straftaten Dritter im Zusammenhang mit prostitutiven Akten, insbesondere am strafrechtlich relevanten Verhalten von Bordellbetreibenden, Plattformbetreibenden oder Kund*innen (→ siehe dazu die Maßnahmenvorschläge 38 bis 40). Regelmäßig wird es sich insoweit um eine notwendige Teilnahme handeln, die vorliegt, wenn die Tatbestandsverwirklichung die Mitwirkung einer weiteren Person, wie in den vorliegenden Fällen der nicht angemeldeten Prostituierten, begrifflich voraussetzt.[172] Die notwendige Teilnahme bleibt straflos, solange die Mitwirkung nicht über das erforderliche Maß hinausgeht[173], und auch bei weiter gehender Beteiligung, wenn der betreffende Tatbestand dem Schutz der mitwirkenden Person dient[174]. Da die einschlägigen Vorschriften vermittelt über die Funktionsfähigkeit der Verwaltungsverfahren gerade überragend wichtige Rechtsgüter der Prostituierten, insbesondere deren sexuelle Selbstbestimmung sowie deren Gesundheit, schützen, sieht die Kommission in den beschriebenen Fällen eine straflose notwendige Teilnahme als gegeben an. Wird dies anders beurteilt, sollte durch den Gesetzgeber klargestellt werden, dass die notwendige Teilnahme von Prostituierten an den im Folgenden vorgeschlagenen Straftaten Dritter im Zusammenhang mit den prostitutiven Akten (→ Maßnahmenvorschläge 38 bis 40) keine Teilnahmestrafbarkeit begründet.

Zudem sollte durch den Gesetzgeber bei Bedarf deutlich gemacht werden, dass die bloße Entgegennahme des Entgelts durch Prostituierte im Rahmen ihrer notwendigen Teilnahme keine Strafbarkeit wegen Geldwäsche gem. § 261 StGB begründet. Gleiches gilt für sonstige Anschlussstraftaten. Entsprechendes sollte zudem für die Einziehung des von Prostituierten für die sexuelle Dienstleistung erlangten Entgelts gelten. Der Gesetzgeber sollte erforderlichenfalls klarstellen, dass die bloße Entgegennahme des Entgelts im Rahmen ihrer notwendigen Teilnahme nicht zu einer Einziehung nach den §§ 73 ff. StGB führen darf. Auch zivilrechtliche Nachteile, etwa in Form einer Nichtigkeit geschlossener Verträge nach § 134 BGB, müssen vermieden werden.

172 Pohlreich, in: Lackner, Kühl, Heger, StGB, 2025, Vorbemerkung zu § 25 Rn. 12.

173 BGH NJW 1957, 1771; BGH NJW 1961, 931; BGH NJW 1963, 2238.

174 BGH NJW 1957, 1771; so etwa Heger, in: Lackner, Kühl, Heger 2025, § 180 Rn. 14.

Maßnahmenvorschlag 38: Einführung einer Strafbarkeit von Prostitutionsgewerbetreibenden für den nicht erlaubten Betrieb eines solchen Gewerbes und das Tätigwerdenlassen von nicht angemeldeten Prostituierten

Ausgangspunkt

Betreibenden von Prostitutionsgewerben i. S. d. § 2 Abs. 3 Nr. 1 bis 4 ProstSchG kommt aufgrund ihrer organisatorischen Stellung innerhalb des Prostitutionsmarktes, in welchem sie den Zugang zu diesem Markt maßgeblich gestalten und hieraus wirtschaftlich Profit ziehen, eine besondere Verantwortlichkeit für die Einhaltung der verwaltungsrechtlich vorgesehenen Schutzkonzepte zu. Aufgrund ihrer Marktstellung und des sich hieraus ergebenden Profits verfügen sie zugleich über tatsächliche Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten hinsichtlich der Erbringung und Vermittlung von Prostitutionsleistungen.

Lassen Gewerbetreibende Prostituierte in ihrem Prostitutionsgewerbe ohne Anmeldung tätig werden, werden die mit dem Anmeldeverfahren verfolgten Zwecke unmittelbar unterlaufen. Die vorgesehenen Beratungs-, Unterstützungs- und Hilfsmechanismen können gegenüber den betreffenden Personen nicht greifen, obwohl gerade diese dem Schutz der sexuellen Selbstbestimmung, der Gesundheit und durch die Förderung eines geordneten und übersichtlichen Prostitutionsmarktes der Abwehr prostitutionsspezifischer Kriminalität dienen. Entsprechendes gilt, wenn Prostitutionsgewerbebetriebe ohne die erforderliche Erlaubnis betrieben werden. Hierdurch werden die mit dem Erlaubnisverfahren verbundenen Schutzvorkehrungen umgangen und die dahinterstehenden überragend wichtigen Rechtsgüter einer erhöhten Gefährdung ausgesetzt. Gleiches gilt, wenn eine Prostitutionsveranstaltung oder ein Prostitutionsfahrzeug ohne die erforderliche vorhergehende Anzeige (§§ 20, 21 ProstSchG) oder entgegen einer Untersagung durchgeführt bzw. betrieben wird.

Die Beschäftigung nicht angemeldeter Prostituierter, der Betrieb nicht erlaubter Prostitutionsgewerbe sowie die Durchführung einer Prostitutionsveranstaltung bzw. der Betrieb eines Prostitutionsfahrzeugs ohne die erforderliche vorhergehende Anzeige oder entgegen einer Untersagung stellen damit einen spezifischen und unmittelbaren Gefährdungsbeitrag für die Funktionsfähigkeit des verwaltungsrechtlichen Schutzsystems und die dahinterstehenden Rechtsgüter dar.

Nach aktuellem Recht handelt es sich sowohl bei der Beschäftigung von nicht angemeldeten Prostituierten in einem Gewerbebetrieb nach § 33 Abs. 2 Nr. 7 ProstSchG als auch beim Betreiben eines nach dem ProstSchG nicht erlaubten Prostitutionsgewerbes nach § 33 Abs. 2 Nr. 1 ProstSchG sowie bei Unterlassen einer Anzeigeerstattung einer Prostitutionsveranstaltung oder eines Prostitutionsfahrzeugs nach § 33 Abs. 2 Nr. 6 ProstSchG um Ordnungswidrigkeiten.

Vorgeschlagene Maßnahme

Es wird empfohlen, das Betreiben eines nach dem ProstSchG nicht erlaubten Prostitutionsgewerbes, d. h. einer nicht erlaubten Prostitutionsstätte, eines nicht erlaubten Prostitutionsfahrzeugs, einer nicht erlaubten Prostitutionsveranstaltung sowie einer nicht erlaubten Prostitutionsvermittlung, unter Strafe zu stellen. Zudem soll sich strafbar machen, wer eine Prostitutionsveranstaltung ohne die nach § 20 Abs. 1 S. 1 ProstSchG erforderliche Anzeige oder entgegen einer Untersagung durchführt oder ein Prostitutionsfahrzeug ohne die nach § 21 Abs. 1 S. 1 ProstSchG erforderliche Anzeige oder entgegen einer Untersagung betreibt; sonstige Verstöße gegen die Pflicht zur ordnungsgemäßen Anzeige sollen weiterhin als Ordnungswidrigkeit geahndet werden.

Darüber hinaus wird empfohlen, dass sich die Betreibenden eines Prostitutionsgewerbes, d. h. einer Prostitutionsstätte, eines Prostitutionsfahrzeugs, einer Prostitutionsveranstaltung oder einer Prostitutionsvermittlung, strafbar machen, sofern sie eine Person als Prostituierte bei sich tätig werden lassen und für sie erkennbar war, dass die Person nicht über eine gültige Anmelde- oder Aliasbescheinigung verfügt.

Ziele/Wirkungen/Umsetzung

Die hier gegebene Empfehlung, die vorgenannten Verhaltensweisen künftig von einer Ordnungswidrigkeit auf eine Straftat hochzustufen, beruht auf der Erkenntnis, dass die Ahndung als Ordnungswidrigkeit zwar noch immer das mildere, zur Erreichung der mit dem ProstSchG verfolgten Schutzzwecke jedoch kein hinreichend geeignetes Mittel darstellt. Die Evaluation des ProstSchG zeigt, dass trotz der bestehenden Erlaubnispflicht weiterhin nicht angemeldete Personen in Prostitutionsgewerben tätig sind sowie nicht erlaubte Prostitutionsgewerbe betrieben werden.[175] Damit wird deutlich, dass die bisherige Ausgestaltung der Sanktionsandrohung die Einhaltung dieser Verpflichtungen nicht hinreichend gewährleistet. Zudem werden sich infolge der Hochstufung die Ermittlungsmöglichkeiten verbessern, da für die Verfolgung der dann mit Kriminalstrafe bewehrten Verstöße künftig die Polizei zuständig sein wird; sie kann bei den Ermittlungen auf das Instrumentarium der StPO zurückgreifen. Insgesamt ist daher von einer deutlichen Effektivierung der Verfolgung und Sanktionierung von Verstößen gegen grundlegende Vorgaben des ProstSchG auszugehen.

Im Einzelnen:
Es wird empfohlen, das Betreiben eines Prostitutionsgewerbes ohne die hierfür erforderliche Erlaubnis nach § 12 Abs. 1 S. 1 ProstSchG oder Stellvertretungserlaubnis nach § 13 Abs. 1 ProstSchG künftig unter Strafe zu stellen. Gleiches gilt für die Fortführung eines Prostitutionsgewerbes, wenn die ursprünglich erteilte Erlaubnis nach § 22 ProstSchG erloschen oder nach § 23 ProstSchG zurückgenommen oder widerrufen worden ist, wobei im Falle der Rücknahme oder des Widerrufs die Strafbarkeit an die Vollziehbarkeit der jeweiligen behördlichen Entscheidung anknüpfen soll. Entscheidender Zeitpunkt für die Strafbarkeit ist die Aufnahme des Betriebs ohne Erlaubnis oder die Fortsetzung trotz Erlöschens oder Rücknahme der Erlaubnis. Zudem soll strafbar sein, wer die nach § 20 Abs. 1 S. 1 ProstSchG erforderliche Anzeige einer Prostitutionsveranstaltung oder die nach § 21 Abs. 1 S. 1 ProstSchG erforderliche Anzeige eines Prostitutionsfahrzeugs nicht erstattet und die Veranstaltung trotzdem durchführt bzw. das Fahrzeug betreibt oder trotz einer Untersagung die Prostitutionsveranstaltung durchführt bzw. das Prostitutionsfahrzeug betreibt (siehe oben). Wird die Anzeige lediglich nicht rechtzeitig oder nicht ordnungsgemäß erstattet, die Veranstaltung von der zuständigen Behörde aber nicht untersagt (§§ 20 Abs. 5, 21 Abs. 5 ProstSchG), soll die nicht rechtzeitige bzw. nicht ordnungsgemäße Anzeigeerstattung – wie bisher – lediglich mit einer Ordnungswidrigkeit geahndet werden.

Um die verwaltungsrechtlichen Vorgaben effektiv durchzusetzen, soll sowohl vorsätzliches als auch leichtfertiges Verhalten strafrechtlich sanktioniert werden. Die neue Strafnorm soll in das ProstSchG und nicht in das Kernstrafrecht aufgenommen werden, um den unmittelbaren Zusammenhang mit den verwaltungsrechtlichen Vorschriften, deren Einhaltung sie absichern soll, hervorzuheben.

Die Empfehlung, künftig die Beschäftigung von Personen entgegen § 25 Abs. 1 Nr. 4 ProstSchG (Prostituierte ohne gültige Anmelde- oder Aliasbescheinigung) unter Strafe zu stellen, soll – wie nach geltendem Recht (vgl. § 33 Abs. 2 Nr. 7 i.V.m. § 25 Abs. 1 Nr. 4 ProstSchG) – ausschließlich Betreibende als Täter*innen erfassen, nicht aber Stellvertreter*innen oder andere mit der Betriebsleitung befasste Personen; eine Teilnahme (§ 28 Abs. 1 StGB) dieser Personen ist freilich nach den allgemeinen strafrechtlichen Regeln möglich.

Eine täterschaftlich verwirklichte Strafbarkeit soll gegeben sein, wenn Betreibende eine Person in ihrem Prostitutionsgewerbe tätig werden lassen, obwohl für sie erkennbar ist, dass diese Person nicht über eine gültige Anmelde- oder Aliasbescheinigung i. S. d. § 25 Abs. 1 Nr. 4 ProstSchG verfügt. Für die Strafbarkeit genügt daher – selbstredend – nicht allein, dass objektiv keine gültige Anmelde- oder Aliasbescheinigung vorliegt. Vielmehr muss die fehlende Anmeldung für Betreibende auch erkennbar gewesen sein. Hierfür bedarf es konkreter Umstände, aus denen sich ergibt, dass die fehlende Anmeldung bei Vornahme der gebotenen Prüfung hätte erkannt werden können. Eine Erkennbarkeit ist insbesondere dann anzunehmen, wenn die nach § 27 Abs. 2 ProstSchG verpflichtend vorzunehmende Prüfung der Anmelde- oder Aliasbescheinigung ergeben hätte, dass eine solche nicht gültig bzw. nicht vorhanden ist. Die Kommission empfiehlt hierbei, dass die Prüfung sowohl durch eine Anmelde- oder Aliasbescheinigung in Papierform als auch digital

175 Bartsch, Küster, Treskow, Henningsmeier, Renzikowski 2025, 298.

(→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 21) erfolgen kann. Wiederum soll sowohl vorsätzliches als auch leichtfertiges Handeln erfasst sein, die Mindestsorgfaltsanforderungen bei der Prüfung ergeben sich mithin aus dem Leichtfertigkeitsmaßstab (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 40). Die Norm soll im ProstSchG statt im Kernstrafrecht aufgenommen werden, um sie in einen unmittelbaren Zusammenhang mit den verwaltungsrechtlichen Vorschriften zu stellen.

Maßnahmenvorschlag 39: Einführung einer Strafbarkeit von Prostitutionsplattformbetreibenden für den nicht erlaubten Betrieb einer Prostitutionsplattform und die Freischaltung von Profilen nicht angemeldeter Prostituierter

Ausgangspunkt

Betreibenden von Anbahnungsplattformen kommt aufgrund der zunehmenden Verlagerung der Kontaktanbahnung in den digitalen Raum mittlerweile eine herausragende organisatorische Stellung innerhalb des Prostitutionsmarkts zu. Sie stellen nicht lediglich einen weiteren Kommunikationskanal bereit, sondern verfügen aufgrund der technischen Ausgestaltung ihrer Plattform über erhebliche Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten, insbesondere hinsichtlich der Voraussetzungen, unter denen Personen Zugang zur Plattform erhalten und registriert werden können (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 19). Dadurch können sie maßgeblich beeinflussen, unter welchen Bedingungen Kontakte zustande kommen, Preise und Erwartungen entstehen und personenbezogene Informationen zirkulieren. Diese besondere organisatorische Stellung in einem staatlich schwer zugänglichen und kontrollierbaren Raum mit Gefährdungspotenzialen für die sexuelle Selbstbestimmung, die Gesundheit und die informationelle Selbstbestimmung rechtfertigt sowohl die Begründung einer besonderen rechtlichen Verantwortlichkeit für die Einhaltung der verwaltungsrechtlich vorgesehenen Schutzkonzepte als auch deren Bewehrung mit Kriminalstrafe zum Zweck der Absicherung.

Die Ausgestaltung des Sanktionssystems für Plattformbetreibende ist parallel zu derjenigen der anderen Gewerbetreibenden zu konzipieren. Auch hier dient das Erlaubnisverfahren dem Schutz wichtiger Rechtsgüter, insbesondere der sexuellen Selbstbestimmung und der Gesundheit, der Bekämpfung prostitutionsspezifischer Kriminalität durch die Gewährleistung eines geordneten und übersichtlichen Prostitutionsmarktes sowie aufgrund der digitalen Dimension auch dem Schutz der informationellen Selbstbestimmung.

Vorgeschlagene Maßnahme

Es wird empfohlen, das Betreiben einer nach dem ProstSchG nicht erlaubten Anbahnungsplattform[176] unter Strafe zu stellen.

Weiterhin wird empfohlen, dass sich die Betreibenden einer Anbahnungsplattform strafbar machen, sofern sie die Freischaltung des Profils einer*eines Prostituierten auf der Plattform vornehmen, obwohl für sie erkennbar war, dass diese Person nicht über eine gültige Anmelde- oder Aliasbescheinigung verfügt.

Ziele/Wirkungen/Umsetzung

Grundsätzliche Aspekte
Die Einführung von Strafnormen hinsichtlich der Plattformbetreibenden dient der Erreichung und Absicherung der durch das Erlaubnisverfahren vermittelten Schutzziele.

Es wird empfohlen, das Betreiben einer Anbahnungsplattform ohne die hierfür erforderliche Erlaubnis oder Stellvertretungserlaubnis nach dem ProstSchG[177] künftig unter Strafe zu stellen. Gleiches gilt für die Fortführung einer Anbahnungsplattform, wenn die ursprünglich erteilte Erlaubnis nach § 22 ProstSchG erloschen oder nach § 23 ProstSchG zurückgenommen oder widerrufen worden ist. Sanktioniert werden soll sowohl vorsätzliches als auch leichtfertiges Verhalten, um die verwaltungsrechtlichen Vorgaben effektiv durchzusetzen. Die Norm soll im ProstSchG statt im Kernstrafrecht aufgenommen werden, um den unmittelbaren Zusammenhang mit den verwaltungsrechtlichen Vorschriften hervorzuheben.

Weiter wird empfohlen, dass sich die Betreibenden einer Anbahnungsplattform strafbar machen, sofern sie die Freischaltung eines Profils von Prostituierten auf der Plattform zulassen, obwohl für sie erkennbar war, dass diese Person nicht über eine gültige Anmelde- oder Aliasbescheinigung verfügt. Unter der Freischaltung des

176 Für eine mögliche Definition → siehe Maßnahmenvorschlag 19.

177 Die erforderliche Erlaubnis nach § 12 Abs. 1 S. 1 ProstSchG wird für ein bestimmtes Betriebskonzept erteilt. Nähere Informationen zum digitalen Betriebskonzept → siehe Maßnahmenvorschlag 19.

Profils ist der Zeitpunkt zu verstehen, ab dem das Profil durch eine Online-Stellung für einen nicht individuell bestimmbaren Personenkreis, der mit der Person hinter dem Profil interagieren kann, zugänglich wird. Durch diese mögliche Interaktion verdichtet sich die Gefährdungslage der durch das Anmeldeverfahren vermittelten schützenswerten Rechtsgüter so weit, dass die Freischaltung als digitales Äquivalent zum Tätigwerdenlassen durch andere Gewerbetreibende eingeordnet werden kann und eine Strafbarkeit gerechtfertigt ist. Da hier aber ein sehr früher Vollendungszeitpunkt gegeben ist, sollte im Gesetzgebungsverfahren über die Normierung einer Vorschrift nachgedacht werden, mittels derer im Wege der tätigen Reue Straffreiheit oder -milderung im Fall der umgehenden Löschung eines Profils erlangt werden kann.

Eine täterschaftlich verwirklichte Strafbarkeit soll gegeben sein, wenn für die Betreibenden der Plattform erkennbar ist, dass die sich registrierende Person nicht über eine gültige Anmelde- oder Aliasbescheinigung i. S. d. § 25 Abs. 1 Nr. 4 ProstSchG verfügt. Für die Strafbarkeit genügt daher nicht allein, dass objektiv keine gültige Anmelde- oder Aliasbescheinigung vorliegt. Vielmehr muss das Fehlen einer gültigen Anmelde- oder Aliasbescheinigung für die Betreibenden auch erkennbar gewesen sein. Hierfür bedarf es konkreter Umstände, aus denen sich ergibt, dass das Fehlen einer gültigen Bescheinigung bei Vornahme der gebotenen Prüfung hätte erkannt werden können. Eine Erkennbarkeit ist insbesondere dann anzunehmen, wenn die gesetzlich zu normierende verpflichtende Prüfung der Anmelde- oder Aliasbescheinigung (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 21) ergeben hätte, dass die Bescheinigung nicht gültig bzw. nicht vorhanden ist oder nicht zu der konkreten Person gehört. Die Kommission empfiehlt hierbei, dass die Prüfung sowohl anhand einer Anmelde- oder Aliasbescheinigung in Papierform als auch in elektronischer Form erfolgen kann; im Gesetz soll aus Gründen der Inklusion und zur Wahrung der unionsrechtlichen Vereinbarkeit eine technologieoffene Lösung vorgesehen werden. Die technischen Spezifikationen, insbesondere die Möglichkeit einer EUDI-Wallet-Lösung, können demgegenüber in einer Durchführungsverordnung geregelt werden (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 21). Wiederum wird empfohlen, sowohl vorsätzliches als auch leichtfertiges Handeln zu erfassen, die mindestens aufzuwendende Sorgfalt ergibt sich daher aus dem Leichtfertigkeitsmaßstab (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 40). Die Norm soll im ProstSchG statt im Kernstrafrecht aufgenommen werden, um sie in einen unmittelbaren Zusammenhang mit den verwaltungsrechtlichen Vorschriften zu stellen, deren Einhaltung sie absichern soll.

Die weiteren Schutz- und Mitwirkungspflichten, denen Plattformbetreibende nach der Konzeption zur Plattformregulierung (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 19) künftig unterliegen werden, sollen demgegenüber ebenso wie bei anderen Prostitutionsgewerbetreibenden in den Bußgeldkatalog des § 33 ProstSchG aufgenommen und damit ordnungswidrigkeitenrechtlich abgesichert werden.

Spezifische Anwendbarkeit auf ausländische Plattformen
Eine in der Praxis höchst relevante Frage betrifft die Anwendbarkeit der vorgeschlagenen strafrechtlichen und ordnungswidrigkeitenrechtlichen Sanktionsnormen auf Plattformbetreibende, die in einem anderen EU/EWR-Mitgliedstaat oder einem Drittstaat niedergelassen sind und die Anbahnungsplattform von dort aus betreiben. Nach Empfehlung der Kommission sollen Plattformbetreibende mit Sitz in EU/EWR-Staaten sowie mit Sitz in Drittstaaten möglichst dem vorgeschlagenen Pflichtenkatalog des ProstSchG unterworfen werden; sie müssen sich daher dem deutschen Erlaubnisverfahren unterziehen (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 20). Eine hieran anknüpfende Sanktionierung richtet sich nach der Anwendbarkeit des deutschen Strafrechts gem. §§ 3 ff. StGB bzw. des Ordnungswidrigkeitenrechts nach §§ 5, 7 OWiG.

Die Strafbarkeit von ausländischen Plattformbetreibenden, die die Plattform ohne die notwendige Erlaubnis nach ProstSchG betreiben bzw. die Freischaltung eines Profils einer nicht nach ProstSchG angemeldeten Person veranlassen, dürfte sich nach Auffassung der Kommission aus § 3 i. V. m. § 9 StGB ergeben. Demzufolge ist eine Tat u. a. dann als Inlandstat nach § 3 StGB einzuordnen, wenn der*die Täter*in im Inland gehandelt hat oder im Fall eines Unterlassens hätte handeln müssen (§ 9 Abs. 1 Var. 1 und 2 StGB) oder wenn der zum Tatbestand gehörende Erfolg im Inland eingetreten ist (§ 9 Abs. 1 Var. 3 StGB) oder nach der Vorstellung des*der Täter*in eintreten sollte (§ 9 Abs. 1 Var. 4 StGB). Vergleichbare Fragen stellen sich bei der nicht erlaubten Veranstaltung eines über das Internet angebotenen Glücksspiels durch eine*n ausländische*n Betreibende*n nach § 284 StGB. Die räumliche Anwendbarkeit des deutschen Strafrechts auf abstrakte Gefährdungsdelikte, zu denen sowohl § 284 StGB als auch die vorlie-

genden Normen (bei Individualbezug) zählen, ist seit Jahrzehnten Gegenstand der Rechtsprechung und wird auch in der Literatur[178] diskutiert.

Zwar wird bei ausländischen Plattformbetreibenden ein Handlungsort im Inland (§ 9 Abs. 1 Var. 1 und 2 StGB) regelmäßig nicht anzunehmen sein, da sich dieser laut der Rechtsprechung nach dem Aufenthaltsort des*der Täter*in bestimmt[179] und das Betreiben der Plattform sowie die Freischaltung eines Profils ohne die erforderliche Prüfung der Anmeldung in den vorliegenden Konstellationen gerade im Ausland erfolgen.[180] Hierauf kommt es jedoch nicht entscheidend an, da sich der erforderliche Inlandsbezug nach Auffassung der Kommission regelmäßig über einen Erfolgsort im Inland gem. § 9 Abs. 1 Var. 3 StGB begründen lassen wird. Erforderlich ist hierfür nach der restriktiveren jüngeren[181] Rechtsprechung eine von der tatbestandsmäßigen Handlung räumlich und/oder zeitlich abtrennbare Veränderung der Außenwelt.[182] Allein der Ort, an dem sich eine abstrakte Gefahr konkretisieren kann, genügt für die Annahme eines Erfolgsortes nicht, sodass § 9 Abs. 1 Var. 3 StGB bei abstrakten Gefährdungsdelikten mangels einer darüber hinausgehenden Außenweltveränderung häufig nicht einschlägig sein wird.[183] Nach überwiegender Auffassung in der Literatur bedarf es – um eine nahezu grenzenlose Anwendbarkeit deutschen Strafrechts bei Taten im Netz zu vermeiden – einer einschränkenden „territorialen Spezifizierung“[184], mithin einer besonderen Nähebeziehung zum Inland bzw. eines entsprechenden Niederschlags in der Außenwelt. Eine solche Spezifizierung wird man hier annehmen können: Ein Niederschlag in der Außenwelt kann in den vorliegenden Konstellationen darin gesehen werden, dass durch den Betrieb einer nicht erlaubten Anbahnungsplattform bzw. durch die Freischaltung des Profils einer nicht angemeldeten Person eine konkrete Interaktionsmöglichkeit und Verhandlungsbasis zwischen Kund*innen und Prostituierten in Deutschland geschaffen werden. Diese sind gerade auf die Anbahnung eines nachgelagerten physischen Kontakts in Deutschland gerichtet und begründen damit eine Verankerung in der Außenwelt, die über die bloße Möglichkeit einer späteren Realisierung der abstrakten Gefahr hinausgeht.[185] Eine territoriale Spezifizierung ergibt sich zudem durch die gezielte Ausrichtung der Plattform auf den deutschen Prostitutionsmarkt. Insbesondere werden die Webseiten regelmäßig in deutscher Sprache betrieben[186], deutsche Top-Level-Domains verwendet[187] und gezielt Kund*innen und Prostituierte auf deutschem Boden zusammengeführt.

Sollte man in einem möglichen Gesetzgebungsverfahren zu der Auffassung gelangen, dass über § 9 Abs. 1 Var. 3 StGB keine Anwendbarkeit des deutschen Strafrechts begründet wäre, weil keine ausreichende Außenweltveränderung bzw. territoriale Spezifizierung festgestellt werden kann, empfiehlt die Kommission, die Anwendbarkeit deutschen Strafrechts – soweit rechtlich zulässig – anderweitig sicherzustellen.

178 Aktuelle Literatur zu detaillierten Abgrenzungsfragen: Kudlich, Oğlakcıoğlu wistra 2024, 45–50; Kümmel wistra 2023, 228–236; Kudlich, Berberich NStZ 2019, 633.

179 BGH NStZ 2015, 81, 82; Anwendbarkeit dieser Rechtsprechung auf § 284 StGB: Kudlich, Berberich NStZ 2019, 633, 637.

180 Teilweise wird bei § 284 StGB ein Handlungsort im Inland mit der Begründung angenommen, dass die Veranstaltung eines Glücksspiels eine Interaktion mehrerer Personen voraussetzt und der Handlungsort daher auch dort liegt, wo die Teilnahme ermöglicht wird, vgl. Kümmel wistra 2023, 228, 233. Diese Argumentation ließe sich auch auf Plattformen übertragen.

181 Anders noch die frühere, deutlich weitere BGH-Rechtsprechung zur „Auschwitzlüge“, nach der bei abstrakt-konkreten Gefährdungsdelikten die Entfaltung der tatbestandlichen Gefährlichkeit im Inland als Erfolgsort genügen konnte; zusätzlich erforderlich war lediglich ein völkerrechtlich legitimierender Anknüpfungspunkt, etwa durch die Betroffenheit eines gewichtigen inländischen Rechtsguts mit besonderem Deutschlandbezug, siehe BGH NStZ 2001, 305 (Verbreiten der Auschwitzlüge im Internet).

182 Es ist keine Inlandstat nach § 86a StGB, wenn Täter im Ausland verfassungswidrige Kennzeichen auf in Deutschland zugänglichen Internetplattformen hochladen; siehe BGH NStZ 2015, 81.

183 BGH NStZ 2015, 81.

184 Kudlich, in: Beck OK StGB, § 9, Rn. 24; Gercke, in: Spindler, Schuster, § 9 StGB Rz. 4.

185 Ähnliche Argumentation im Rahmen des § 284 StGB von Dünchheim, Bringmann ZfWG 2018, 503, die durch die Eröffnung der Wett-/Spielteilnahme einen tatortgebründenden Zwischenerfolg sehen, bestätigt durch Kümmel wistra 2023, 228–236; kritisch dazu: Kudlich, Oğlakcıoğlu wistra 2024, 45.

186 OLG Hamburg BeckRS 2004, 11691, Rn. 21 (als Kriterium bei § 284 StGB).

187 Als weitere Kriterien bei § 284 StGB: Kümmel wistra 2023, 234.

Für die ordnungswidrigkeitenrechtliche Sanktionierung gilt nach § 5 OWiG i. V. m. § 7 Abs. 1 OWiG Entsprechendes, sodass bei einem im Inland gelegenen Handlungs- oder Erfolgsort auch die ordnungswidrigkeitenrechtlichen Sanktionsnormen auf im Ausland ansässige Plattformbetreibende Anwendung finden können, sofern man der vorstehenden Argumentation zum Erfolgsort folgt.

Maßnahmenvorschlag 40: Einführung einer Strafbarkeit von Kund*innen hinsichtlich der Inanspruchnahme von sexuellen Dienstleistungen von nicht angemeldeten Prostituierten

Ausgangspunkt

Kund*innen weist das ProstSchG als auf der Nachfrageseite des Prostitutionsmarktes agierenden Akteur*innen bislang nur in geringem Umfang eine eigenständige Verantwortlichkeit zu. Nach aktuellem Recht besteht gem. § 32 Abs. 1 ProstSchG für Kund*innen eine bußgeldbewehrte Kondompflicht, durch die nach den Gesetzesmaterialien in erster Linie die allgemeine Gesundheit sowie die sexuelle Selbstbestimmung der Prostituierten geschützt werden sollen.[188] Die Kommission empfiehlt, Kund*innen de lege ferenda entsprechend ihrer Stellung und Rolle innerhalb des Prostitutionsgeschehens vermehrt in die Verantwortung für das Erreichen der Schutzziele des ProstSchG in Anspruch zu nehmen und die zu diesem Zweck begründeten Pflichten ebenfalls mit strafrechtlichen Sanktionen zu bewehren. Zwar verfügen Kund*innen nicht über eine mit Betreibenden von Prostitutionsgewerben oder Anbahnungsplattformen vergleichbare organisatorische Stellung und auch nicht über entsprechende Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten. Aufgrund ihrer Nachfragerolle nehmen sie jedoch Einfluss auf den Prostitutionsmarkt, haben daran teil und ziehen Nutzen daraus. Es ist daher angemessen, auch sie für die Funktionsfähigkeit des staatlich geschaffenen Schutzsystems in die Verantwortung zu nehmen. Insbesondere tragen Kund*innen durch die Inanspruchnahme von Prostitutionsangeboten außerhalb des staatlich vorgesehenen Schutzrahmens maßgeblich dazu bei, dass diese Angebote aufrechterhalten werden und das Prostitutionsgeschehen unübersichtlich und schwerer zu kontrollieren ist.

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Kommission empfiehlt die Begründung einer Strafbarkeit von Prostitutionskund*innen, sofern sie sexuelle Dienstleistungen einer*eines nicht nach dem ProstSchG angemeldeten Prostituierten in Anspruch nehmen und für sie erkennbar war, dass die Person nicht über eine gültige Anmelde- oder Aliasbescheinigung verfügt.

Ziele/Wirkungen/Umsetzung

Ziele und Wirkungen

Die Inanspruchnahme einer Prostitutionsleistung trotz fehlender Anmeldung setzt an dem Umstand an, dass sich die*der Prostituierte bzw. das Prostitutionsangebot außerhalb des staatlich vorgesehenen Schutzsystems befindet. Durch die Nachfrage nach solchen Angeboten werden Anreize für die Aufrechterhaltung dieses Marktes außerhalb der vorgesehenen Verwaltungsverfahren geschaffen bzw. erhalten. Dies untergräbt die Verwaltungsverfahren und den damit bezweckten Schutz der sexuellen Selbstbestimmung sowie der Gesundheit und läuft dem Allgemeininteresse an einem geordneten und übersichtlichen Prostitutionsgeschehen, in dem prostitutionsspezifische Kriminalität wirksam bekämpft werden kann, zuwider. Die Nachfrage stellt damit einen eigenständigen Gefährdungsbeitrag für die Funktionsfähigkeit des Schutzsystems und die dahinterstehenden Rechtsgüter dar. Es ist daher folgerichtig, auch Kund*innen zur Mitwirkung an der Erreichung der Schutzziele zu verpflichten und die Einhaltung dieser Pflichten strafrechtlich abzusichern.

Eine Ausgestaltung der entsprechenden Pflicht als bloße Ordnungswidrigkeit wäre angesichts des erheblichen Gewichts der Rechtsgüter, die durch die Verwaltungsverfahren geschützt werden, und des relevanten Gefährdungsbeitrags von Kund*innen nicht ausreichend.

188 BT-Drs. 18/8556, 94.

Umsetzung
Nach der Empfehlung der Kommission soll eine Straftat vorliegen, wenn Kund*innen von Prostituierten sexuelle Dienstleistungen in Anspruch nehmen, obwohl für sie erkennbar ist, dass die*der Prostituierte nicht über eine gültige Anmelde- oder Aliasbescheinigung verfügt. Eine Erkennbarkeit ist insbesondere dann anzunehmen, wenn eine Prüfung der Anmelde- oder Aliasbescheinigung ergeben hätte, dass eine solche nicht gültig bzw. nicht vorhanden ist. Die vorgeschlagene Strafbarkeit ist damit eng mit der Ausgestaltung einer gesetzlichen Prüfpflicht für Kund*innen verbunden. Die Prüfpflicht konkretisiert dabei die Kund*innen obliegende Sorgfalt und bildet einen wesentlichen Anknüpfungspunkt für die Beurteilung der Erkennbarkeit des Fehlens bzw. der Ungültigkeit der Anmelde- oder Aliasbescheinigung. Im Folgenden werden zunächst die konkrete Ausgestaltung der Prüfpflicht unter Darstellung der abgestuften Verantwortungszuweisung (unter aa)) sowie ihre grundrechtliche Einordnung (unter bb)) erläutert, um anschließend auf die weiteren Modalitäten der Norm (unter b)), insbesondere die subjektiven Voraussetzungen der Strafbarkeit, einzugehen.

1 Prüfpflicht für Kund*innen
a) Ausgestaltung der Prüfpflicht für Kund*innen
Nach Empfehlung der Kommission sollen Kund*innen unmittelbar vor der Inanspruchnahme der sexuellen Dienstleistung unter bestimmten Voraussetzungen die Pflicht haben, sich davon zu überzeugen, dass die Person, die die sexuelle Dienstleistung erbringt, eine gültige Anmeldung nach dem Prostituiertenschutzgesetz besitzt. Diesbezüglich empfiehlt die Kommission, die Prüfungsverpflichtung nach dem Prinzip einer abgestuften Verantwortungszuweisung auszugestalten.

Im Einzelnen gilt Folgendes: Soweit organisatorische Marktakteur*innen, nämlich Prostitutionsgewerbetreibende nach § 2 Abs. 3 ProstSchG, d. h. Betreibende von Prostitutionsstätten, Prostitutionsfahrzeugen, Prostitutionsveranstaltungen sowie Prostitutionsvermittlungen und – nach der Kommissionsempfehlung – zukünftig auch Plattformbetreibende (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 19), beteiligt sind, trifft diese aufgrund ihrer organisatorischen Stellung sowie ihrer Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten eine primäre (und zumeist alleinige) Verantwortung für die Überprüfung der Anmeldung der in ihrem Betrieb tätigen bzw. auf der Plattform registrierten Prostituierten. Für Kund*innen reduziert sich in diesen beiden Anbahnungskonstellationen die Prüfpflicht, wobei sich ihr Umfang aufgrund der unterschiedlichen tatsächlichen Gegebenheiten bei Gewerbebetrieben und Plattformen jeweils anders bestimmt: Nehmen die Kund*innen in einer erlaubten Prostitutionsstätte, einem erlaubten Prostitutionsfahrzeug, über eine erlaubte Prostitutionsvermittlung oder bei einer erlaubten Prostitutionsveranstaltung eine sexuelle Dienstleistung in Anspruch, dürfen sie grundsätzlich darauf vertrauen, dass die Betreibenden ihrer Prüfverantwortung nach § 27 Abs. 2 ProstSchG nachgekommen sind. Deshalb beschränkt sich die Prüfpflicht der Kund*innen in diesem Fall darauf, sich darüber zu vergewissern, dass sie die sexuelle Dienstleistung über einen erlaubten Gewerbebetrieb (erlaubte Prostitutionsstätte oder Prostitutionsvermittlung; erlaubtes, angezeigtes und nicht untersagtes Prostitutionsfahrzeug; erlaubte, angezeigte und nicht untersagte Prostitutionsveranstaltung) in Anspruch nehmen. Dieser Prüfpflicht kommen Kund*innen nach, indem sie anhand der im Internet zur Verfügung stehenden amtlichen Liste (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 24) feststellen, dass das Gewerbe dort gelistet ist und die Anforderungen erfüllt, sprich erlaubt ist. Wird die Prostitutionsleistung über eine Anbahnungsplattform in Anspruch genommen, müssen sie sich ebenfalls zunächst darüber vergewissern, dass die Plattform erlaubt ist. Auch dies kann anhand der amtlichen Liste (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 24) festgestellt werden. Anders als bei der Inanspruchnahme über einen erlaubten Gewerbebetrieb soll die Prüfpflicht der Kund*innen bei einer Anbahnungsplattform jedoch auch die Überprüfung der Anmelde- oder Aliasbescheinigung umfassen, dies allerdings nur dann, wenn nicht ohne Weiteres erkennbar ist, dass die auf der Plattform registrierte Person mit der die sexuelle Dienstleistung erbringenden Person identisch ist. Diese weiter gehende Prüfpflicht im Rahmen der digitalen Anbahnung lässt sich auf die im digitalen Raum im Vergleich zur rein physischen Anbahnung signifikant erhöhte Unsicherheit hinsichtlich der Personengleichheit zwischen der digital registrierten und der später tatsächlich physisch anwesenden Person im Fall von Anbahnungsplattformen zurückführen.

Hinsichtlich der Modalität der Prüfungsdurchführung empfiehlt die Kommission, dass die Prüfung sowohl durch eine Anmelde- oder Aliasbescheinigung in Papierform als auch durch einen digitalen Anmeldenachweis, wie etwa in Form der EUDI-Wallet, erfolgen kann. Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der Wallet-Lösung → siehe Maßnahmenvorschlag 21.

Zusammengefasst ergeben sich vorrangig folgende Fallkonstellationen und damit verschiedene abgestufte Verantwortungslagen:

- Kund*innen bahnen die sexuelle Dienstleistung über einen Gewerbebetrieb nach § 2 Abs. 3 Nr. 1 bis 4 ProstSchG an. Die Prostitutionsgewerbetreibenden trifft eine Pflicht zur Prüfung der Anmeldung nach § 27 Abs. 2 ProstSchG. Dies befreit Kund*innen grundsätzlich von der Prüfpflicht dahin gehend, dass sie eine Anmeldung der Prostituierten nicht prüfen müssen. Ihre Prüfpflicht erstreckt sich in diesem Fall darauf, mittels der amtlichen Liste (→ siehe Maßnahmenvorschlag 24) zu prüfen, ob das Prostitutionsgewerbe erlaubt bzw. darüber hinaus gegebenenfalls die konkrete Prostitutionsveranstaltung und das konkrete Prostitutionsfahrzeug ordnungsgemäß angezeigt und nicht untersagt worden sind.
- Kund*innen bahnen die sexuelle Dienstleistung über eine Anbahnungsplattform an. Die Anbahnungsplattformbetreibenden trifft eine Prüfpflicht dahin gehend, dass bei Freischaltung des Profils das Bestehen einer gültigen Anmelde- oder Aliasbescheinigung überprüft werden muss (→ siehe Maßnahmenvorschlag 21). Die Kund*innen müssen zunächst mittels der amtlichen Liste (→ siehe Maßnahmenvorschlag 24) sicherstellen, dass sie über eine erlaubte Anbahnungsplattform anbahnen. Im anschließenden physischen Kontakt haben die Kund*innen nur dann die weitere Pflicht, eine gültige Anmelde- oder Aliasbescheinigung zu prüfen, wenn nicht ohne Weiteres erkennbar ist, dass die auf der Plattform registrierte Person mit der die sexuelle Dienstleistung erbringenden Person identisch ist.
- Kund*innen bahnen die sexuelle Dienstleistung außerhalb der organisierten Markstrukturen an. In diesen Fällen haben Kund*innen stets eine Prüfpflicht dahin gehend, dass die Anmelde- oder Aliasbescheinigung bzw. der digitale Nachweis der Anmeldung angesehen werden muss.

b) Grundrechtliche Einordnung einer Prüfpflicht von Kund*innen

Die gesetzliche Aufnahme von Prüfpflichten der Kund*innen ist Ergebnis eines umfassenden grundrechtlichen Abwägungsprozesses unter Einbeziehung der grundrechtlichen Positionen aller Beteiligten sowie der zu erfüllenden staatlichen Schutzpflichten.

Die Offenlegung der Anmeldebescheinigung durch Prostituierte gegenüber ihren Kund*innen berührt einerseits das Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG, da sie mit der Offenbarung höchst persönlicher Informationen gegenüber einer dritten Person einhergeht. Andererseits erfährt hierdurch das Anmeldeverfahren samt seinen Schutzwirkungen bezüglich der sexuellen Selbstbestimmung und Gesundheit sowie des Schutzes vor prostitutionsspezifischer Kriminalität eine deutliche Stärkung. Die (von vornherein nur in einem Teil der Fälle bestehende) Prüfpflicht der Kund*innen soll dabei gewährleisten, dass die mit dem Anmeldeverfahren verbundenen Schutzmechanismen auch innerhalb der konkreten Geschäftsbeziehung berücksichtigt werden. Um der Bedeutung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung gerecht zu werden, sollte jedoch nicht die vollständige Anmeldebescheinigung gegenüber Kund*innen offengelegt werden müssen. Vielmehr muss eine datenschutzrechtlich weniger bedenkliche digitale Lösung als Nachweis genügen, das wird durch die Einführungen des digitalen Anmeldenachweises, der lediglich über den Status der Anmeldung informiert, erreicht (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 21). Auf diese Weise wird die erforderliche Prüfung also ermöglicht, ohne dass Prostituierte den Kund*innen weiter gehende personenbezogene Informationen zugänglich machen müssen, als dies zur Erreichung des mit der Prüfpflicht verfolgten Schutzzwecks zwingend erforderlich ist. Zudem entfällt die Prüfpflicht der Kund*innen, sobald die sexuelle Dienstleistung über eine organisierte gewerbliche Struktur angebahnt wird; ein Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung durch eine Offenlegung gegenüber den Kund*innen ist in diesen Fällen nicht erforderlich (siehe oben). Die grundrechtlich geschützte informationelle Selbstbestimmung und das verfolgte Schutzziel werden damit in einen angemessenen Ausgleich gebracht.

Die strafrechtlich bewehrten Prüfpflichten berühren die grundrechtlich geschützte allgemeine Handlungsfreiheit der Kund*innen aus Art. 2 Abs. 1 GG. Dem stehen jedoch die gewichtigen Rechtsgüter der sexuellen Selbstbestimmung und der Gesundheit sowie der Schutz vor prostitutionsspezifischer Kriminalität gegenüber, denen ein erhebliches verfassungsrechtliches Gewicht zukommt. Im Rahmen der Abwägung ist dabei insbesondere zu berücksichtigen, dass den Kund*innen aufgrund der abgestuften Verantwortlichkeit nur dann eine entsprechende Prüfpflicht auferlegt werden soll, wenn sie Prostitutionsangebote an Orten in Anspruch nehmen, an denen keine organisatorische Struktur, d. h. keine Betreibenden eines Prostitutionsge-

werbes, die Prüfung der erforderlichen Voraussetzungen übernehmen. Die damit verbundene zusätzliche Verpflichtung der Kund*innen ist angesichts des höher zu bewertenden Interesses an der Funktionsfähigkeit und Einhaltung der Verwaltungsverfahren mit ihren dahinterstehenden Schutzgütern gerechtfertigt.

2 Modalitäten der Norm

Die Kommission empfiehlt, sowohl eine vorsätzliche als auch eine leichtfertige Begehung unter Strafe zu stellen. Eine vorsätzliche Begehung liegt vor, wenn Kund*innen wissen, dass die Person, die die sexuelle Dienstleistung erbringt, nicht über eine gültige Anmelde- oder Aliasbescheinigung verfügt, oder dies zumindest für möglich halten und die sexuelle Dienstleistung dennoch in billigender Inkaufnahme der fehlenden Anmeldung in Anspruch nehmen; bedingter Vorsatz ist ausreichend. Leichtfertigkeit bezeichnet einen besonders hohen Grad der Fahrlässigkeit. Sie liegt vor, wenn die erforderliche Sorgfalt in besonders schwerem Maße außer Acht gelassen wird, insbesondere wenn naheliegende Überlegungen nicht angestellt oder Umstände unbeachtet gelassen werden, die sich dem*der Täter*in geradezu aufdrängen.[189] Vorliegend ist Leichtfertigkeit daher anzunehmen, wenn sich das Fehlen bzw. die Ungültigkeit der Anmelde- oder Aliasbescheinigung Kund*innen aufgrund der konkreten Umstände geradezu aufdrängt und sie die sexuelle Dienstleistung gleichwohl in Anspruch nehmen.

Die Norm soll im ProstSchG statt im Kernstrafrecht aufgenommen werden, um sie in einen unmittelbaren Zusammenhang mit den verwaltungsrechtlichen Vorschriften zu stellen, deren Einhaltung sie absichern soll.

189 BGH NJW 1960, 1310; BGH NJW 1985, 690; BGH NJW 2014, 3234, 3236.

2.4.3 Neuordnung der Ordnungswidrigkeitstatbestände

Maßnahmenvorschlag 41: Streichung der Möglichkeit zur ordnungswidrigkeitenrechtlichen Sanktionierung von Prostituierten bei fehlender Anmeldung

Ausgangslage

Nach aktuell geltendem Recht handelt nach § 33 Abs. 1 Nr. 1 ProstSchG ordnungswidrig, wer entgegen § 3 Abs. 1 ProstSchG eine Tätigkeit als Prostituierte*r nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig anmeldet. Gesetzgeberisches Motiv hierfür war es, die mit dem Anmeldeverfahren verbundenen Schutzziele für Prostituierte zu gewährleisten und insbesondere einer Verdrängung der Prostitutionsausübung in die Illegalität entgegenzuwirken.[190] Die von der Kommission empfohlene Neustrukturierung der Sanktionsordnung, insbesondere die Einführung einer Kund*innenstrafbarkeit bei der Inanspruchnahme sexueller Dienstleistungen von nicht angemeldeten Prostituierten sowie einer Strafbarkeit von Gewerbetreibenden für das Tätigwerdenlassen von nicht angemeldeten Prostituierten (→ siehe dazu Maßnahmenvorschläge 38 bis 40), führt zu einer veränderten sanktionsrechtlichen Ausgangslage.

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Kommission empfiehlt, die ordnungswidrigkeitenrechtliche Sanktionierung von Prostituierten bei fehlender Anmeldung nach § 33 Abs. 1 Nr. 1 ProstSchG zu streichen, ebenso die Sanktionierung von Anordnungen nach § 11 Abs. 1 Nr. 1 ProstSchG (zu streichende Sanktionsnorm: § 33 Abs. 1 Nr. 2 Var. 1 ProstSchG).

Ziele/Wirkungen/Umsetzung

Durch die Einführung der Kund*innenstrafbarkeit und der Strafbarkeit von Gewerbetreibenden könnte sich bei gleichzeitiger Sanktionierung der nicht angemeldeten Prostituierten für diese eine zusätzliche Drucksituation ergeben. Kund*innen, Betreibende und weitere Personen könnten die Kenntnis von einer fehlenden Anmeldung zum Anlass nehmen, Druck oder Zwang auf Prostituierte auszuüben, die sich – aus welchen Gründen auch immer – nicht angemeldet haben. In der Folge können Abhängigkeitsverhältnisse begründet oder verstärkt werden; aus Angst vor einem Bußgeld können sich Prostituierte staatlichen und auch nichtstaatlichen Hilfs- und Unterstützungsmaßnahmen entziehen, wodurch zugleich weiterer Nährboden für prostitutionsspezifische Kriminalität bereitet würde. Insbesondere vulnerable Personen, darunter auch Opfer von Zwangsprostitution und Menschenhandel, können durch diese Wechselwirkungsprozesse weiter in prekäre Lebens- und Abhängigkeitsverhältnisse gedrängt werden. Um das gesetzgeberische Motiv dieser konkreten Norm auch innerhalb des neu strukturierten Gesamtsanktionssystems aufrechtzuerhalten, ist die Sanktionierung der Prostituierten bei fehlender Anmeldung nach Auffassung der Kommission daher aufzuheben. Die Kommission geht davon aus, dass infolge der neuen Rahmenbedingungen ohnehin hinreichender Anlass für Prostituierte zur Anmeldung besteht. Weigern sich Prostituierte beharrlich, sich anzumelden, kann eine Anordnung nach § 11 Abs. 1 ProstSchG ergehen, die sodann mit verwaltungsrechtlichen Mitteln durchgesetzt werden kann, die Möglichkeit der ordnungswidrigkeitenrechtlichen Sanktionierung (§ 33 Abs. 1 Nr. 2 Var. 1 ProstSchG) von Verstößen gegen solche Anordnungen ist wiederum zu streichen.

190 BT-Drs. 18/8556, 95.

Maßnahmenvorschlag 42: Einführung einer Ordnungswidrigkeit bei Nachfrage von Kund*innen nach sexueller Dienstleistung ohne Kondom

Ausgangslage

De lege lata besteht nach § 32 Abs. 1 ProstSchG eine Kondompflicht für Kund*innen und Prostituierte. Sie haben dafür Sorge zu tragen, dass beim Geschlechtsverkehr Kondome verwendet werden. Abgesichert wird diese Pflicht durch die bußgeldbewehrte Vorschrift des § 33 Abs. 1 Nr. 3 ProstSchG, wonach ordnungswidrig handelt, wer als Kund*in nicht dafür Sorge trägt, dass ein Kondom verwendet wird. Flankiert wird die Verpflichtung zur Verwendung von Kondomen durch das Werbeverbot nach § 32 Abs. 3 Nr. 1 ProstSchG, welches darauf abzielt, von der Nachfrageseite ausgehenden Druck zum Verzicht auf die Verwendung eines Kondoms zu reduzieren.[191] Die bestehenden Vorschriften verfolgen das Ziel, die Nutzung von Kondomen im Bereich der Prostitution zu etablieren, um auf diese Weise die Prävention sexuell übertragbarer Erkrankungen zu befördern.[192] Zugleich soll die sexuelle Selbstbestimmung der Prostituierten gestärkt werden, indem sie auf die gesetzliche Verpflichtung zur Verwendung eines Kondoms verweisen und sich damit anderslautenden Kund*innenwünschen leichter widersetzen können.[193]

Die Ergebnisse der Evaluation des ProstSchG sowie der Expert*innenanhörungen deuten darauf hin, dass trotz Einführung der Kondompflicht und des hierauf bezogenen Werbeverbots sexuelle Dienstleistungen ohne Kondom weiterhin regelmäßig von Kund*innen nachgefragt werden.[194] Nicht selten geraten Prostituierte in Situationen, in denen sie die Verwendung eines Kondoms gegenüber Kund*innen durchsetzen müssen und dabei einem entsprechenden Druck ausgesetzt sind.[195] Das vom Gesetzgeber verfolgte legitime Ziel, im Bereich der Prostitution „eine möglichst durchgängige Verwendung von Kondomen [zu etablieren]“[196], gerät hierdurch in Gefahr.

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Kommission empfiehlt daher, durch Ergänzung des § 33 ProstSchG bereits die Nachfrage von Kund*innen nach sexuellen Dienstleistungen ohne Kondom als Ordnungswidrigkeit auszugestalten.

Ziele/Wirkungen/Umsetzung

Damit die mit der Kondompflicht bezweckte gesetzgeberische Schutzwirkung hinsichtlich der Gesundheit und der sexuellen Selbstbestimmung ihre volle Wirkung entfalten kann, ist eine weiter gehende sanktionsrechtliche Absicherung erforderlich. Das bußgeldbewehrte „Nicht-dafür-Sorge-Tragen“ nach § 33 Abs. 1 Nr. 3 ProstSchG stellt hierfür einen wesentlichen Ausgangspunkt dar, erfasst jedoch nicht die Anfrage nach einer sexuellen Dienstleistung ohne Kondom. Um die Schutzwirkung der Kondompflicht weiter abzusichern und die Nutzung von Kondomen im Bereich der Prostitution weiter zu etablieren, empfiehlt die Kommission daher, durch Ergänzung des § 33 ProstSchG schon die Nachfrage nach sexuellen Dienstleistungen ohne Kondom mit einer Sanktion zu bewehren. Da solche Anfragen nicht selten über digitale Kommunikationssysteme gestellt werden, ließe sich ein Verstoß hiergegen in vielen Fällen auch deutlich besser nachweisen als der schwer zu kontrollierende Verstoß gegen die Kondompflicht selbst.

Die Vorverlagerung des sanktionsbewehrten Verbots – vom Zeitpunkt der sexuellen Handlung auf den Zeitpunkt der Anfrage – ist verhältnismäßig, insbesondere auch angemessen. Schon infolge der Anfrage kann Druck auf die Prostituierten entstehen, das Angebot anzunehmen. Ohne Anfragesanktionierung wird sich die Kondomnutzung im Bereich der Prostitution auch nicht – wie vom Gesetzgeber gewünscht – etablieren. Schließlich ist zu bedenken, dass das Anfrageverbot auf einer ähnlichen zeitlichen Ebene ansetzt wie das bereits

191 BT-Drs. 18/8556, 94.

192 BT-Drs. 18/8556, 93 f.

193 BT-Drs. 18/8556, 94.

194 Bartsch, Küster, Treskow, Henningsmeier, Renzikowski 2025, 490.

195 Bartsch, Küster, Treskow, Henningsmeier, Renzikowski 2025, 489 ff., 502.

196 BT-Drs. 18/8556, 94.

existierende und ebenfalls sanktionsbewehrte Verbot der Werbung für Geschlechtsverkehr ohne Kondom bei Prostituierten (§ 32 Abs. 3 Nr. 1 ProstSchG). Es ist sachgerecht, auch Kund*innen in puncto Kondompflicht bereits zu einem frühen Zeitpunkt in Anspruch zu nehmen.

Die Ausgestaltung als Ordnungswidrigkeit ist ebenfalls angemessen und auch ausreichend, da anders als bei den empfohlenen strafbewehrten Normen (→ siehe dazu die Maßnahmenvorschläge 38 bis 40) nicht die Absicherung des Verwaltungsverfahrens und der durch dieses vermittelten Schutzwirkungen im Vordergrund steht, sondern die Ergänzung der bereits bestehenden bußgeldrechtlichen Absicherung der Kondompflicht um die vorgelagerte Nachfragehandlung.

Dieser Maßnahmenvorschlag knüpft an eine Prüfempfehlung aus der Evaluation des ProstSchG an. Die befragten Länder haben sie mehrheitlich kritisch gesehen (Zustimmung: 2; neutral: 3; Ablehnung: 4; Enthaltung: 3). Sie verwiesen auf Zweifel an der Verhältnismäßigkeit eines Anfrageverbots (ohne das gleich gelagerte Werbeverbot zu thematisieren) und stellten den verwaltungsökonomischen Nutzen der Sanktionsnorm infrage, da die Nachweisbarkeit und Verfolgbarkeit praktisch schwierig seien. Als Argument für die Einführung eines Anfrageverbotes wurde dagegen die zu erwartende Abschreckungs- und Signalwirkung gegenüber Kund*innen angeführt. Unter den Kommunen fand die Empfehlung dagegen mehrheitlich Zustimmung (Zustimmung: 6; neutral: 0; Ablehnung: 3). Während hinsichtlich mündlicher Anfragen auch hier die Nachweisbarkeit bezweifelt wurde, sahen mehrere Kommunen – wie auch die Kommission – gute Möglichkeiten zu einem Nachweis bei Anfragen, die auf dem digitalen Kommunikationsweg (z. B. vor allemWhatsApp) gestellt werden.

2.4.4 Neue Grundsatzvorschrift im ProstSchG

Maßnahmenvorschlag 43: Einfügung einer (klarstellenden) Grundsatzvorschrift in das ProstSchG

Ausgangslage

Die von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen beinhalten u. a. Regelungen, die für Kund*innen eindeutig festlegen, unter welchen Voraussetzungen die Inanspruchnahme sexueller Dienstleistungen erlaubt ist; deren Einhaltung wird sanktionsrechtlich abgesichert. Für Prostitutionsgewerbetreibende bestehen schon nach aktueller Rechtslage gesetzliche Maßgaben, denen nachgekommen werden muss, wenn ein Prostitutionsgewerbe erlaubt betrieben werden soll. Hinzukommen sollen nach den Vorstellungen der Kommission nunmehr entsprechende Regelungen für Betreibende von Prostitutionsplattformen. Außerdem sollen nach der Konzeption der Kommission Verstöße von Betreibenden gegen grundlegende Verhaltensmaßgaben des ProstSchG künftig mit Kriminalstrafe statt mit einem Bußgeld nach dem Ordnungswidrigkeitenrecht bewehrt sein (→ siehe zu alledem die Maßnahmenvorschläge 19 sowie 38 bis 40). Die Inanspruchnahme sexueller Dienstleistungen durch Kund*innen und der Betrieb eines Prostitutionsgewerbebetriebs sind dementsprechend an klare gesetzliche Regeln geknüpft und nur bei Einhaltung dieser grundlegenden Regeln erlaubt. Dieser Grundsatz sollte mit klarstellender Wirkung am Anfang des ProstSchG zum Ausdruck gebracht werden.

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Kommission empfiehlt, am Anfang des ProstSchG zu normieren, dass die Inanspruchnahme sexueller Dienstleistungen gegen Entgelt und das Betreiben eines Prostitutionsgewerbes verboten sind, soweit nicht die insoweit maßgeblichen Vorschriften dieses Gesetzes eingehalten werden.

Ziele/Wirkungen/Umsetzung

Die Vorschrift soll klarstellenden Charakter und zugleich eine Signalwirkung gegenüber Kund*innen und Prostitutionsgewerbetreibenden haben. Die Inanspruchnahme sexueller Dienstleistungen ist nur erlaubt, wenn Kund*innen zuvor ihren (je nach Prostitutionsort unterschiedlichen) Prüfpflichten nachgekommen sind (→ siehe dazu die Maßnahmenvorschläge 19 und 40); auch darf Geschlechtsverkehr gegen Entgelt nur mit Kondom vollzogen werden (§ 32 Abs. 1 ProstSchG). Der Betrieb eines Prostitutionsgewerbes bedarf einer behördlichen Erlaubnis, ist ansonsten verboten (§ 12 Abs. 1 ProstSchG). Die im Maßnahmenvorschlag enthaltenen Wörter „insoweit maßgeblich“ stellen klar, dass sonstige Pflichtenverstöße etwa von Prostitutionsgewerbetreibenden (natürlich) nicht dazu führen, dass aus einem an sich erlaubten Betrieb ein verbotener Betrieb wird. Der Umstand, dass ein*e Prostitutionsgewerbeteibende*r bspw. ihrer*seiner Pflicht nicht nachkommt, Prostituierten Gleitmittel zur Verfügung zu stellen (§ 24 Abs. 2 S. 2 ProstSchG), begründet zwar eine Ordnungswidrigkeit, ändert aber nichts am Bestand der Erlaubnis. Sie existiert, solange sie nicht erlischt (§ 22 ProstSchG), zurückgenommen (§ 23 Abs. 1 ProstSchG) oder widerrufen (§ 23 Abs. 2 ProstSchG) worden ist.

Verortet werden soll der Grundsatz am Anfang des ProstSchG, denkbar sind sowohl die Einfügung eines neuen Abs. 2 in § 1 ProstSchG (dessen Überschrift sodann geändert werden müsste) als auch die Schaffung einer eigenständigen Norm.

Dass auch Prostituierte sich an die auf sie ausgerichteten Regeln des ProstSchG halten müssen, steht außer Frage.

Abschnitt 5: Änderungen in weiteren Rechtsbereichen, konkret im Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch (EGStGB), im Kernstraf- und Strafprozessrecht, im Aufenthaltsgesetz (AufenthG) und Infektionsschutzgesetz (IfSG)

Übersicht

Das ProstSchG enthält vor allem Regelungen, die den Schutz und die Arbeitsbedingungen von Prostituierten, die in Prostitutionsgewerbebetrieben tätig sind, verbessern sollen. Zu Schutz und Arbeitsbedingungen von Prostituierten, die im öffentlichen Bereich (sprich auf der Straße) der Prostitution nachgehen, verhält es sich nicht. Das ist aus Sicht der Kommission problematisch, weil man in der Straßenprostitution zwar nicht nur, aber doch verstärkt auf Prostituierte trifft, die sich in prekären Lebenslagen befinden. Die Kommission empfiehlt daher die Einführung eines Regelungsmechanismus, der sicherstellt, dass grundlegende Wertungen des ProstSchG künftig auch in der Straßenprostitution Beachtung finden (→ Maßnahmenvorschlag 44).

Ausführlich hat sich die Kommission mit den straf- und ordnungswidrigkeitenrechtlichen Regelungen, die einen Prostitutionsbezug aufweisen, befasst. Den von der Bundesregierung vorgelegten Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der strafrechtlichen Verfolgung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung sowie zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1712 vom 22.06.2026[197] hat sie ausgewertet und insgesamt für gut befunden. Wenige weitere Änderungen erscheinen jedoch notwendig, um Menschenhandel und Ausbeutung künftig besser bekämpfen und Prostituierte besser schützen zu können. Unter Zugrundelegung dieses Entwurfs empfiehlt die Kommission

- die Einführung einer Nachfragestrafbarkeit bei Kund*innen, die sexuelle Dienstleistungen von ausgebeuteten Prostituierten (§ 180 StGB-E) in Anspruch nehmen (Maßnahmenvorschlag 46),
- die Begründung eines Zeugnisverweigerungsrechts für Mitarbeitende von FBS (→ Maßnahmenvorschlag 47) sowie
- Änderungen bei der Regelung über das Non-Punishment-Prinzip (§ 154g StPO-E) (→ Maßnahmenvorschlag 48) und bei aufenthaltsrechtlichen Regelungen (§ 25 Abs. 4a AufenthG) (→ Maßnahmenvorschlag 49).

Zudem tritt die Kommission dafür ein, die straf- und ordnungswidrigkeitenrechtlichen Regelungen im Bereich der Prostitution konsequent an dem bereits in Abschnitt 4 ausgearbeiteten Gedanken – Kund*innen sollen vermehrt für die Einhaltung der Regelungen im Bereich der Prostitution in Anspruch genommen, Prostituierte hingegen aus Verhältnismäßigkeits- und Schutzgründen sanktionsfrei gestellt werden – auszu-

197 BT-Drs. 21/6584.

richten. Das macht Änderungen in den Regelungen über die Sperrbezirke (Art. 297 EGStGB und § 120 OWiG), bei § 184f StGB (→ Maßnahmenvorschlag 44) sowie bei § 184g StGB (→ Maßnahmenvorschlag 45) erforderlich.

In den Ausführungen zum Anmeldeverfahren (→ Maßnahmenvorschlag 8) ist bereits angesprochen worden, dass eine Verbesserung der Angebote zur gesundheitlichen Versorgung von Prostituierten in prekären Lebenslagen, insbesondere bei fehlendem Krankenversicherungsschutz, erfolgen muss. Dazu müssen aus Sicht der Kommission zuvorderst die Beratungs- und Untersuchungsangebote nach § 19 IfSG gestärkt und besser auf die Bedarfe von Prostituierten ausgerichtet werden. Aber auch sonst bedarf die soziale Absicherung von Prostituierten verstärkter Aufmerksamkeit, wobei die damit verbundenen Fragen teils grundsätzlicher Art sind und daher weit über das Feld der Prostitution und die Möglichkeiten der Kommission hinausgehen (→ Maßnahmenvorschlag 50).

2.5.1 Änderungen im EGStGB

Maßnahmenvorschlag 44: Übernahme des Art. 297 EGStGB in das ProstSchG und Neufassung insbesondere zur Verbesserung des Schutzes von Prostituierten, die im öffentlichen Raum tätig sind; Übernahme des § 120 des Ordnungswidrigkeitengesetzes (OWiG) in das ProstSchG und Umstellung der Sanktionsandrohung auf Kund*innen; Streichung des § 184f StGB

Ausgangslage

Überblick zur aktuellen Rechtslage
Art. 297 des EGStGB regelt die Möglichkeit, sog. Sperrbezirksverordnungen zu erlassen. Die Vorschrift hat aktuell folgenden Inhalt:

„Art. 297 EGStGB (Sperrbezirksverordnung)

(1) Die Landesregierung kann zum Schutz der Jugend oder des öffentlichen Anstandes

1. für das ganze Gebiet einer Gemeinde bis zu fünfzigtausend Einwohnern,

2. für Teile des Gebiets einer Gemeinde über zwanzigtausend Einwohner oder eines gemeindefreien Gebiets,

3. unabhängig von der Zahl der Einwohner für öffentliche Straßen, Wege, Plätze, Anlagen und für sonstige Orte, die von dort aus eingesehen werden können, im ganzen Gebiet oder in Teilen des Gebiets einer Gemeinde oder eines gemeindefreien Gebiets

durch Rechtsverordnung verbieten, der Prostitution nachzugehen. Sie kann das Verbot nach Satz 1 Nr. 3 auch auf bestimmte Tageszeiten beschränken.

(2) Die Landesregierung kann diese Ermächtigung durch Rechtsverordnung auf eine oberste Landesbehörde oder andere Behörden übertragen.

(3) Wohnungsbeschränkungen auf bestimmte Straßen oder Häuserblocks zum Zwecke der Ausübung der Prostitution (Kasernierungen) sind verboten."

Wird der Prostitution an Orten, die in ein Sperrgebiet fallen, nachgegangen, kann dies nach geltendem Recht mit einem Bußgeld (nach § 120 OWiG), unter Umständen, bei „beharrlichem Zuwiderhandeln", aber auch als Straftat (§ 184f StGB) geahndet werden. Besagte Regelungen haben folgenden Inhalt:

„§ 120 OWiG (Verbotene Ausübung der Prostitution)

(1) Ordnungswidrig handelt, wer einem durch Rechtsverordnung erlassenen Verbot, der Prostitution an bestimmten Orten überhaupt oder zu bestimmten Tageszeiten nachzugehen, zuwiderhandelt.

(2) Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße geahndet werden."

„§ 184f StGB

Wer einem durch Rechtsverordnung erlassenen Verbot, der Prostitution an bestimmten Orten überhaupt oder zu bestimmten Tageszeiten nachzugehen, beharrlich zuwiderhandelt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu sechs Monaten oder mit Geldstrafe bis zu einhundertachtzig Tagessätzen bestraft."

Aktuell geplante Änderungen
Unabhängig von den Vorschlägen der Kommission ist – im Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts – davon auszugehen, dass sich das eben dargestellte Recht in Teilen ändern wird. Der von der Bundesregierung vorgelegte Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der strafrechtlichen Verfolgung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung sowie zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1712 vom 22.06.2026[198] sieht vor, den im Abschnitt über die Straftaten gegen die sexuelle

198 BT-Drs. 21/6584.

Selbstbestimmung verorteten § 184f StGB ersatzlos zu streichen. Zur Begründung werden in der Entwurfsbegründung zunächst rechtssystematische und rechtsgutsbezogene Bedenken geltend gemacht: Durch das beharrliche Zuwiderhandeln gegen ein durch Rechtsverordnung erlassenes Prostitutionsverbot werde die sexuelle Selbstbestimmung nicht verletzt, auch sonst sei kein Rechtsgut zu erkennen, das eine Strafbarkeit ausreichend legitimieren könne.[199] Zudem bestehe ein „offener Wertungswiderspruch" zur Straflosigkeit der Kund*innen, da auch diese durch ihr Handeln erheblich dazu beitrügen, dass sich rechtswidrige Formen der Prostitution bilden und erhalten könnten. Schließlich gebe es Berichte aus der Praxis, denen zufolge „viele Prostituierte (insbesondere aus dem Bereich der sog. Elendsprostitution) nicht in der Lage seien, die verhängten Geldstrafen zu bezahlen, was sie noch mehr in die Prostitution oder aber zur Verbüßung von Ersatzfreiheitsstrafen zwinge". „Die Aufhebung des § 184f StGB und Sanktionierung allenfalls als Ordnungswidrigkeit nach § 120 OWiG (Verbotene Ausübung der Prostitution)" trügen somit „auch der wirtschaftlichen Lebenssituation von Prostituierten besser Rechnung". Die Aufhebung diene insofern „auch dem Schutz Prostituierter in Notsituationen".[200]

Weiterer Reformbedarf aus Sicht der Kommission

Die geplante Aufhebung des § 184f StGB wird von der Kommission begrüßt, sie sollte unbedingt vorgenommen werden. Mit Aufhebung dieser StGB-Vorschrift ist allerdings kaum mehr einzusehen, dass die Regelung über Sperrgebietsverordnungen im EGStGB verortet ist, daher sollte ein anderer Standort gefunden werden. Auch wenn diese Regelung bislang nicht dem Schutz von Prostituierten dient, bietet es sich an, sie in das ProstSchG zu überführen. Der Vorteil wäre, dass sodann der Großteil maßgeblicher Regelungen über die Ausübung der Prostitution, das Betreiben eines Prostitutionsgewerbes und die Inanspruchnahme sexueller Dienstleistungen gegen Entgelt in einem Gesetz geregelt sind. Ein Systembruch wäre damit nicht verbunden. Denn schon bislang enthält das ProstSchG nicht ausschließlich Normen, die dem Schutz von Prostituierten zu dienen bestimmt sind, sondern auch Vorschriften, die den Schutz öffentlicher Interessen – namentlich auch den Jugendschutz – bezwecken; das gilt etwa für § 11 Abs. 3 Nr. 2 ProstSchG, § 14 Abs. 2 Nr. 5 ProstSchG, § 18 Abs. 2 Nr. 1 ProstSchG, § 21 Abs. 2 Nr. 2 ProstSchG und § 32 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 ProstSchG.

§ 120 OWiG (Verbotene Ausübung der Prostitution) sollte aus dem gleichen Grund in das ProstSchG überführt und geändert werden. Dabei teilt die Kommission die im Gesetzesentwurf der Bundesregierung enthaltene Einschätzung zu § 184f StGB, dass die strafrechtliche Sanktionierung von Prostituierten für Sperrgebietsverstöße falsch ist, weil Geldstrafen teils nicht bezahlt und in der Folge Notsituationen noch verschlimmert bzw. Abhängigkeiten noch verstärkt werden können. Dieses Argument lässt sich jedoch auf den Fall, in dem gegen Prostituierte wegen Sperrgebietsverstößen Bußgelder nach § 120 OWiG verhängt werden, übertragen. Zwar fallen Bußgelder nach dem OWiG gegebenenfalls geringer aus als Geldstrafen, und die Gefahr einer Ersatzfreiheitsstrafe (§ 43 StGB) besteht in solchen Fällen nicht. Dass auch bei Verhängung von Bußgeldern gegenüber Prostituierten die Gefahr einer Intensivierung von Notsituationen und der Vergrößerung von Abhängigkeitsverhältnissen besteht, kann man aber nicht bestreiten. Im Einklang mit den sonstigen Erwägungen der Kommission zu einer neuen Sanktionsordnung im Bereich der Prostitution (→ siehe dazu Maßnahmenvorschläge 37 bis 42 und 45) wird daher auch hier eine Umstellung der Sanktionsvorschrift (§ 120 OWiG) auf Kund*innen von Prostituierten vorgeschlagen.

Die Kommission sieht zudem ein erhebliches Problem darin, dass bislang keinerlei schutzbezogene Maßgaben für den Bereich der öffentlichen Prostitution (Art. 297 Abs. 1 EGStGB, nachfolgend auch: Straßenprostitution) existieren. Das ProstSchG enthält aktuell nur tätigkeitsortsbezogene Regelungen, die die Arbeitsbedingungen in Prostitutionsgewerben verbessern und dort den Schutz der sexuellen Selbstbestimmung und der Gesundheit sicherstellen sollen. Dabei sind gerade im Bereich der Straßenprostitution – nicht nur, aber doch verstärkt – vulnerable Personen anzutreffen. So zeigte sich im Rahmen der Evaluation des ProstSchG, dass Personen, die den als vulnerabel identifizierten Grup-

199 BT-Drs. 21/6584, 36.

200 BT-Drs. 21/6584, 36.

pen angehören, zu einem beträchtlichen Anteil im Bereich der Straßenprostitution tätig sind.[201] Andere Studien kamen zu ähnlichen Erkenntnissen.[202] Die Straßenprostitution als Tätigkeitsort korreliert zudem mit spezifisch höheren Risiken, bspw. für Gewalterfahrungen.[203] Die Kommission ist daher davon überzeugt, dass es de lege ferenda auch bezüglich der öffentlichen Prostitution bundesgesetzlicher Regelungen bedarf, die gewährleisten, dass von den zuständigen Behörden Maßnahmen ergriffen werden, die sicherstellen, dass die maßgeblichen Schutzzwecke des ProstSchG (Schutz der sexuellen Selbstbestimmung und Schutz der Gesundheit) auch im Bereich der öffentlichen Prostitution/Straßenprostitution beachtet werden. Öffentliche Prostitution muss nach Auffassung der Kommission gestaltet werden.

Über die Frage der regelungstechnischen Umsetzung hat die Kommission besonders intensiv diskutiert und sich schließlich – im Grundsatz ähnlich wie auch bei den Prostitutionsgewerben – dafür entschieden, ein Verbot der öffentlichen Prostitution vorzuschlagen, das von den zuständigen Behörden aufgehoben werden kann, wenn die Beachtung der Schutzzwecke des ProstSchG sichergestellt ist. Diese Regelungstechnik scheint am besten geeignet, um zu gewährleisten, dass sich die zuständigen Behörden künftig eingehend mit Maßnahmen befassen, mit denen auch die öffentliche Prostitution i. S. d. Schutzes von Prostituierten gestaltet wird. Dabei betont die Kommission, dass ihr Vorschlag nicht so verstanden werden darf, als solle die öffentliche Prostitution generell unterbunden werden; denn öffentliche Prostitution – das zeigen auch die von der Kommission durchgeführten Anhörungen zur Prostitution in anderen Ländern – lässt sich nicht verbieten, sondern mittels eines Verbots allenfalls reduzieren und im Übrigen von bestimmten Orten an andere Orte verdrängen – Orte, an denen die im Bereich der Straßenprostitution oftmals vorzufindenden vulnerablen Personen für Hilfe schlechter erreichbar sind und ihnen größere Gefahren drohen.[204] Im Sinne des Schutzes von Prostituierten ist es daher richtig, Orte für öffentliche Prostitution vorzuhalten und dort die Prostitution den Zwecken des ProstSchG gemäß zu gestalten.

Vorgeschlagene Maßnahme

1. Die Kommission empfiehlt daher, Art. 297 EGStGB und § 120 OWiG in das ProstSchG zu überführen und zu reformieren.

2. § 184f StGB sollte – wie ohnehin vorgesehen – ersatzlos gestrichen werden.

3. Art. 297 EGStGB könnte in einem neuen § 32a ProstSchG (Sperrbezirksverordnungen und öffentliche Prostitution) verortet werden, er sollte der Sache nach (ein abschließender Formulierungsvorschlag ist mit den nachfolgenden Ausführungen nicht verbunden) folgenden Inhalt haben:

§ 32a ProstSchG (Öffentliche Prostitution und Sperrgebietsverordnung)

(1) Es ist verboten, sexuelle Dienstleistungen auf öffentlichen Straßen, Wegen, Plätzen oder an sonstigen Orten, die von dort aus eingesehen werden können, anzubieten, nachzufragen, Verträge hierüber zu schließen oder in Anspruch zu nehmen. Die Landesregierung kann dieses Verbot durch Rechtsverordnung für Teile des Gebiets einer Gemeinde oder eines gemeindefreien Gebiets aufheben, wenn die zuständige Behörde sicherstellt, dass unter Wahrung des Schutzes der Jugend und des öffentlichen Anstands an diesen Orten die Schutzzwecke dieses Gesetzes (Schutz der sexuellen Selbstbestimmung und Schutz der Gesundheit) beachtet werden. Die Aufhebung des Verbots nach S. 2 kann auf bestimmte Tageszeiten beschränkt werden.

201 In der Evaluation des ProstSchG konnten unter den teilnehmenden Prostituierten vier Gruppen identifiziert werden (siehe hierzu Bartsch, Küster, Treskow, Henningsmeier, Renzikowski 2025, 549 ff.). Im Rahmen einer Sonderauswertung für die Prostituiertenschutzkommission wurde festgestellt, dass in den Gruppen, in denen vermehrt vulnerable Personen anzutreffen sind (Cluster 2 und 4 – siehe hierzu Bartsch, Küster, Treskow, Henningsmeier, Renzikowski 2025, 556 ff.), auch vermehrt der Straßenprostitution nachgegangen wird. So gaben in den Clustern 1 (n=563) und 3 (n=893) 9,1 Prozent bzw. 3,7 Prozent an, (auch) im Bereich der Straßenprostitution tätig zu sein, während dies in den vulnerablen Clustern 2 (n=121) und 4 (n=129) bei 17,4 Prozent bzw. 27,1 Prozent der Fall war.

202 Vgl. hierzu bspw. Probst Zeitschrift für Sexualforschung 2020; Kalinowski, Kroehn-Liedtke, Kaya, Lotysh, Mihaylova, Sipos, Zerbe, Schouler-Ocak, Rössler Frontiers in Public Health 2025 oder Altay, Yurdakul, Korteweg Journal of Ethnic and Migration Studies 2021.

203 Kalinowski, Kroehn-Liedtke, Kaya, Lotysh, Mihaylova, Sipos, Zerbe, Schouler-Ocak, Rössler Frontiers in Public Health 2025, 20.

204 Platt, Grenfell, Meiksin, Elmes, Sherman, Sanders, Mwangi, Crago PLoS Medicine 2018, 22.

(2) Unbeschadet von Abs. 1 kann die Landesregierung zum Schutz der Jugend oder des öffentlichen Anstands

1. für das ganze Gebiet einer Gemeinde bis zu fünfzigtausend Einwohnern,

2. für Teile des Gebietes einer Gemeinde über zwanzigtausend Einwohner oder eines gemeindefreien Gebiets

durch Rechtsverordnung verbieten, sexuelle Dienstleistungen anzubieten, nachzufragen, Verträge hierüber zu schließen und in Anspruch zu nehmen.

(3) Die Landesregierung kann die Ermächtigungen nach Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 durch Rechtsverordnung auf eine oberste Landesbehörde oder andere Behörden übertragen.

(4) Wohnungsbeschränkungen auf bestimmte Straßen oder Häuserblocks zum Zwecke der Ausübung der Prostitution (Kasernierungen) sind verboten.

4. Klarstellend ist auszuführen, dass sich das Verbot nach Abs. 1 S. 1 nur auf die Prostitution auf öffentlichen Straßen, Wegen, Plätzen oder sonstigen Orten, die von dort aus eingesehen werden können, bezieht und nicht auf Prostitutionsgewerbe, die an solchen öffentlichen Orten gelegen sind. Das Verbot des Schließens von Verträgen in Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 bezieht sich nicht auf Verträge, die in einem Sperrgebiet unter Nutzung telefonischer oder digitaler Mittel geschlossen werden; wer in einem Sperrgebiet wohnt, soll etwa auch weiterhin über eine Anbahnungsplattform oder eine Prostitutionsvermittlung sexuelle Dienstleistungen anbieten oder entsprechende Angebote annehmen können.

5. § 120 OWiG könnte an passender Stelle in § 33 ProstSchG aufgenommen werden und sollte der Sache nach (siehe zuvor) folgenden Inhalt haben:

(1) Ordnungswidrig handelt, wer einem Verbot nach § 32a Abs. 1 S. 1 oder einem durch Rechtsverordnung erlassenen Verbot nach § 32a Abs. 2, an bestimmten Orten sexuelle Dienstleistungen nachzufragen, als Kundin oder Kunde Verträge hierüber zu schließen oder in Anspruch zu nehmen, zuwiderhandelt.

(2) Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße bis zu fünftausend Euro geahndet werden.

6. Werden diese Maßnahmenvorschläge vom Gesetzgeber umgesetzt, müssen in den Bundesländern und Gemeinden unter Einbindung der maßgeblichen Akteur*innen Diskussionen über die künftige Gestaltung der öffentlichen Prostitution stattfinden. Diese Diskussionsprozesse brauchen Zeit. Zudem müssen auf Landesebene Delegationsregelungen, jedenfalls für § 32a Abs. 1 S. 2, Abs. 3 ProstSchG, neu geschaffen werden. Daher empfiehlt die Kommission, für das Inkrafttreten dieser Regelungen eine Übergangsfrist von drei Jahren vorzusehen.

7. Der gesamte Prozess muss engmaschig evaluatorisch begleitet werden, um bei möglichen Fehlentwicklungen umgehend gegensteuern zu können. Infolge der Übergangsfrist von drei Jahren bestehen ideale Voraussetzungen für eine Untersuchung des Vorher-nachher-Zustandes. Die Kommission empfiehlt daher, die Pflicht zu einer Evaluation bundesgesetzlich festzuschreiben. Hierbei soll es sich um eine gesonderte, unabhängig von der allgemeinen Evaluation der Neuregelungen (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 51) durchzuführende, methodisch geeignete Studie zur Prüfung der Wirkungen von Neuerungen im Bereich der öffentlichen Prostitution handeln. Die Studie soll zwei Jahre vor Inkrafttreten der neuen Regelungen beginnen und drei Jahre danach enden.

Ziele/Wirkungen/Umsetzung

Mit der intendierten Ausrichtung der Straßenprostitution auf Orte, an denen die zuständigen Behörden Rahmenbedingungen kontrollieren und noch näher auszugestaltende Schutzstandards sicherstellen müssen, wird sich die Situation in diesen Bereichen der erlaubten Straßenprostitution verbessern. Ziel der Regelung ist dabei nicht, die Straßenprostitution zu unterbinden, sondern sicherzustellen, dass Prostitution im öffentlichen Raum nur dort stattfindet, wo entsprechende Standards zum Schutz der Prostituierten gewährleistet werden. Landesregierungen oder die nachgeordneten Behörden haben daher die Möglichkeit, das hier vorgeschlagene Verbot der öffentlich ausgeübten Prostitution

aufzuheben, sofern ausreichende Maßnahmen getroffen werden, um die Schutzzwecke des Gesetzes zu erfüllen. Insbesondere ist dabei auf den Schutz der sexuellen Selbstbestimmung und den Schutz der Gesundheit zu achten. Einzelheiten (etwa zur Sicherstellung von Beratungsmöglichkeiten durch anerkannte FBS oder Gewährleistung der Hygiene) sind von den zuständigen Stellen festzulegen, dabei wird voraussichtlich zu unterscheiden sein zwischen Standards für Orte, an denen die Prostitution lediglich angebahnt wird (während die Vornahme dann andernorts, bspw. in einem Stundenhotel o.Ä., erfolgt), und Orten, an denen – wie bspw. in Essen oder Köln – sexuelle Dienstleistungen sowohl angebahnt als auch erbracht werden. In diesen Gestaltungsprozess werden zur Gewährleistung von Praxisnähe Prostituierte und anerkannte FBS einzubeziehen sein, ebenso das Fachgremium zur Entwicklung der Standards für die Orientierungsberatung (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 8).

Mit der Streichung des § 184f StGB und der Umstellung der Ordnungswidrigkeitenregelung auf Kund*innen wird die Gefahr beseitigt, dass Prostituierte aufgrund von Sperrgebietsverstößen und deswegen verhängter Sanktionen in Notsituationen geraten und Abhängigkeiten entstehen oder vergrößert werden. § 32a ProstSchG, der die Verbotsregelung enthält, richtet sich hingegen auch an Prostituierte, die Einhaltung des Verbots kann gegebenenfalls mit verwaltungsrechtlichen Mitteln durchgesetzt werden.

Sicherzustellen ist, dass Prostituierte bei Vertragsschlüssen in Sperrgebieten keine zivilrechtlichen Nachteile, etwa aufgrund des § 134 BGB, erleiden (→ siehe dazu auch Maßnahmenvorschlag 37).

Die lange Übergangsfrist bis zum Inkrafttreten der Neuregelungen und die schon zwei Jahre vor Inkrafttreten einsetzende Evaluation dienen dazu, die Gefahr möglicher Fehlentwicklungen zu bannen bzw. bei solchen Entwicklungen unmittelbar gegensteuern zu können. Die enge wissenschaftliche Begleitung der Implementierung dieser Maßnahmen soll eine belastbare Bewertung intendierter und nicht intendierter Folgen gewährleisten. Sie hat in Form einer methodisch geeigneten Evaluation zu erfolgen, die zwei Jahre vor Inkrafttreten der neuen Regelungen beginnt und drei Jahre nach Inkrafttreten endet. Um Kausalaussagen über die implementierten Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Prostitution treffen zu können, muss die Erhebung in einem längsschnittlichen Design erfolgen, idealiter mit jeweils mehreren Messzeitpunkten vor und nach Inkrafttreten der Maßnahme. Gleichzeitig müssen im Rahmen der Untersuchung abhängig vom konkreten Design geeignete Vergleichsgruppen gebildet werden. Zudem muss sichergestellt werden, dass die Untersuchung in einer ausreichend großen Stichprobe durchgeführt wird und dass die Messungen für das gewählte Design belastbare Daten erbringen. Hierfür müssen vor Beginn der Erhebung sowohl Fragestellung als auch Auswertungsmethode klar definiert sein. Das Projekt muss sich an den Maßgaben der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) zur guten wissenschaftlichen Praxis orientieren.

Die vorzusehende Analyse der Auswirkungen der Regelungen muss unter Berücksichtigung der voraussichtlich unterschiedlichen kommunalen Umsetzungspraxen erfolgen. Dabei ist eine Betrachtung der Individualeffekte unter Berücksichtigung dieser Praxen angezeigt.

2.5.2 Änderungen im Kernstrafrecht

Maßnahmenvorschlag 45: Übernahme des § 184g StGB in das ProstSchG und „Umstellung“ der Sanktionsandrohung auf Kund*innen

Ausgangslage

Im Kernstrafrecht gibt es aktuell zwei Normen, die unter bestimmten Voraussetzungen eine Strafbarkeit von Prostituierten für ihre Tätigkeit vorsehen: § 184f und § 184g StGB. In Bezug auf § 184f StGB votiert die Kommission für eine komplette Streichung; § 120 OWiG, der ebenfalls eine Sanktion für Sperrgebietsverstöße androht, soll auf Kund*innen umgestellt werden (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 44).

Auch im Übrigen plädiert die Kommission dafür, Kund*innen künftig deutlich mehr und Prostituierte deutlich weniger sanktionsrechtlich zur Verantwortung zu ziehen (→ siehe dazu die Maßnahmenvorschläge 37 und 40). Aus diesem allgemeinen Petitum leitet sich auch der hier dargelegte Maßnahmenvorschlag ab. Er bezieht sich auf § 184g StGB, die kernstrafrechtliche Regelung über die jugendgefährdende Prostitution. Hiernach werden Prostituierte mit Freiheitsstrafe von bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft, wenn sie der Prostitution 1. in der Nähe einer Schule oder einer anderen Örtlichkeit, die zum Besuch durch Personen unter 18 Jahren bestimmt ist, oder 2. in einem Haus, in dem Personen unter 18 Jahren wohnen, in einer Weise nachgehen, die diese Personen sittlich gefährdet. Ob diese Vorschrift mit ihrer Ausrichtung auf den Schutz vor sittlichen Gefährdungen als kriminalstrafrechtliche Norm überhaupt gerechtfertigt ist, wird in der Literatur kritisch hinterfragt; wiederholt wird entweder für eine gänzliche Abschaffung oder eine Verschiebung in das Ordnungswidrigkeitenrecht plädiert.[205] Zugleich ist die praktische Bedeutung des § 184g StGB denkbar gering: Die Polizeiliche Kriminalstatistik verzeichnete in den Jahren 2024 und 2025 sieben bzw. elf registrierte Fälle nach § 184g StGB.[206] Auch diese geringen Fallzahlen stellen infrage, ob man § 184g StGB wirklich benötigt. Jedenfalls ist aber auch in diesem Fall nicht einzusehen, warum sich Verbots- und Sanktionsnorm auf Prostituierte, nicht aber auf Kund*innen beziehen.

Vorgeschlagene Maßnahme

Sofern der Gesetzgeber an der Strafvorschrift festhalten will, empfiehlt die Kommission die Überführung in das ProstSchG und eine dahin gehende Reform, dass das in der Vorschrift zum Ausdruck kommende Verbot der jugendgefährdenden Prostitution sich künftig sowohl an Prostituierte als auch an Kund*innen richtet; die Androhung einer strafrechtlichen Sanktionierung sollte sich sodann lediglich auf die Verbotsverstöße von Kund*innen beziehen.

Ziele/Wirkungen/Umsetzung

Die vorgeschlagene Überführung des § 184g StGB in das ProstSchG dient – ebenso wie andere Maßnahmenvorschläge (→ siehe etwa Maßnahmenvorschlag 44) – dazu, Regelungen, die die Ausübung der Prostitution betreffen, in einem Gesetz übersichtlich zusammenzuführen. Dass § 184g StGB nicht den Schutz von Prostituierten, sondern den Schutz der Jugend bezweckt, steht dem nicht entgegen (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 44).

205 Siehe dazu Schmidt, in: MüKo-StGB 2025, § 184g Rn. 2 m.w.N.

206 BKA 2026b, T01 Grundtabelle – Fälle (1.0), Schlüsselnummer 140020; abrufbar unter: https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/PolizeilicheKriminalstatistik/PKS2025/pksTabellen_Interpretationshilfen/BundFalltabellen/bundfalltabellen.html?nn=266674 (letzter Abruf: 18.10.2026).

Umgesetzt werden könnte dieser Vorschlag der Kommission etwa, indem ein neuer § 32b ProstSchG (Jugendgefährdende Prostitution) eingeführt wird. Darin sollte in Abs. 1 zunächst das Verbot normiert werden: Formuliert werden könnte etwa, dass es verboten ist, sexuelle Dienstleistungen 1. in der Nähe einer Schule oder einer anderen Örtlichkeit, die zum Besuch durch Personen unter 18 Jahren bestimmt ist, oder 2. in einem Haus, in dem Personen unter 18 Jahren wohnen, in einer Weise, die diese Personen sittlich gefährdet, anzubieten, nachzufragen oder in Anspruch zu nehmen. Neu hinzu kämen mithin die auf Kund*innen ausgerichteten Tathandlungen des Nachfragens und der Inanspruchnahme sexueller Dienstleistungen; diese Erweiterung des Verbots auf Kund*innen ist – unter Hintanstellung der oben formulierten generellen Bedenken gegen die Kriminalisierung der jugendgefährdenden Prostitution – gerechtfertigt, weil sittliche Gefährdungen auch durch Handlungen von Kund*innen im Kontext der Prostitution verursacht werden können. In Abs. 2 sollte sodann festgelegt werden, dass mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft wird, wer entgegen Abs. 1 sexuelle Dienstleistungen nachfragt oder in Anspruch nimmt.

Konsequent werden auf diese Weise wiederum (→ siehe dazu bereits Maßnahmenvorschlag 44) allein Kund*innen von der Sanktionsnorm (hier: Abs. 2) erfasst; für Prostituierte, die sich nicht an das Verbot des Abs. 1 halten, bleiben zur Durchsetzung verwaltungs- und polizeirechtliche Maßnahmen. Wiederum gilt es, eine Strafbarkeit wegen notwendiger Teilnahme und zivilrechtliche Nachteile für Prostituierte zu vermeiden (→ siehe dazu Maßnahmenvorschläge 37 und 44).

Maßnahmenvorschlag 46: Einführung einer Nachfragestrafbarkeit auch für Fälle der Ausbeutung von Prostituierten (§ 180 StGB-E)

Ausgangslage

Im Rahmen des Regierungsentwurfs für ein Gesetz zur Stärkung der strafrechtlichen Verfolgung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung sowie zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1712 ist in § 181 StGB-E eine Nachfragestrafbarkeit vorgesehen, die die bisher in § 232a Abs. 6 StGB geregelte Strafbarkeit übernimmt. § 181 StGB-E erfasst die Inanspruchnahme sexueller Dienste gegen Entgelt von Personen, die Opfer einer Zwangsprostitution oder sonstigen sexuellen Ausbeutung nach § 179 Abs. 1 StGB-E geworden sind, wenn der*die Täter*in dabei deren mit dem Aufenthalt in einem fremden Land verbundene Hilflosigkeit oder sonstige schutzbedürftige Lage ausnutzt, der sich die betroffene Person nicht oder nicht auf zumutbare Weise entziehen kann; nach Abs. 2 ist auch die zumindest leichtfertige Verkennung der Opfereigenschaft oder der Hilflosigkeit bzw. sonstigen schutzbedürftigen Lage strafbewehrt.

§ 180 StGB-E führt die wesentlichen Regelungsinhalte der bisherigen §§ 180a, 181a StGB zusammen und stellt umfassend die Ausbeutung bei der Prostitution unter Strafe, insbesondere die Ausnutzung persönlicher oder wirtschaftlicher Abhängigkeit (§ 180 Abs. 1 Nr. 1 StGB-E) sowie die als „dirigistische Zuhälterei“ bezeichnete Vorgabe sexueller Dienste oder von deren Art oder Umfang (§ 180 Abs. 2 StGB-E). Während § 181 StGB-E damit an die Opfereigenschaft nach § 179 Abs. 1 StGB-E anknüpft, erfasst er die in § 180 StGB-E normierten Fälle der Ausbeutung bei der Prostitution nicht.

Eine Einbeziehung der in § 180 StGB-E erfassten Fälle in die Nachfragestrafbarkeit des § 181 StGB-E erscheint sowohl mit Blick auf die bestehende strafrechtliche Systematik als auch auf das von der Kommission empfohlene Sanktionssystem als folgerichtige Ergänzung. Mit der Schaffung des § 180 StGB-E bringt der Gesetzgeber zum Ausdruck, dass die Ausnutzung persönlicher oder wirtschaftlicher Abhängigkeit, die wirtschaftliche Ausbeutung durch ein auffälliges Missverhältnis sowie die Vorgabe der Erbringung sexueller Dienste oder ihrer Art oder ihres Umfangs jeweils strafwürdiges Unrecht darstellen, weil nämliches Verhalten die sexuelle Selbstbestimmung sowie die Freiheit und Gesundheit der betroffenen Personen erheblich beeinträchtigen kann. Zugleich zeigt die in § 181 StGB-E vorgesehene Nachfragestrafbarkeit, dass der Gesetzgeber auch der Nachfrageseite eine strafrechtliche Verantwortung beimisst, wenn die Inanspruchnahme sexueller Dienstleistungen mit der Ausbeutung der betroffenen Person verbunden ist. Die Nachfrage nach sexuellen Dienstleistungen kann dabei einen wirtschaftlichen Anreiz für die Aufrechterhaltung der ausbeuterischen Situation schaffen. Dies gilt gleichermaßen für die in § 180 StGB-E erfassten Ausbeutungskonstellationen. Es erscheint daher folgerichtig, die Nachfragestrafbarkeit des § 181 StGB-E auch auf die Inanspruchnahme sexueller Dienste von Personen zu erstrecken, die unter den Voraussetzungen des § 180 StGB-E bei der Prostitution ausgebeutet werden.

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Kommission empfiehlt, die in Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1712 durch § 181 StGB-E vorgesehene[207] Strafbarkeit der Inanspruchnahme sexueller Dienste von Opfern der Zwangsprostitution oder sonstiger sexueller Ausbeutung nach § 179 Abs. 1 StGB-E auf die Inanspruchnahme sexueller Dienste von Personen auszuweiten, die nach § 180 StGB-E bei der Prostitution ausgebeutet werden.

Ziele/Wirkungen/Umsetzung

Die Erweiterung der Nachfragestrafbarkeit auch auf Fälle, in denen Kund*innen vorsätzlich oder leichtfertig Leistungen von Prostituierten in Anspruch nehmen, die Opfer einer Ausbeutung von Prostituierten i. S. d § 180 StGB-E sind, beseitigt eine Schutzlücke, die nach Ansicht der Kommission geschlossen werden sollte.

207 BT-Drs. 21/6584.

2.5.3 Änderungen im Strafprozessrecht

Maßnahmenvorschlag 47: Begründung eines Zeugnisverweigerungsrechts für Mitglieder oder Beauftragte anerkannter Fachberatungsstellen

Ausgangspunkt

§ 53 StPO sieht für Angehörige bestimmter Berufsgruppen ein Zeugnisverweigerungsrecht vor. Zweck dieser Vorschrift ist insbesondere der Schutz des besonderen Vertrauensverhältnisses zwischen den jeweiligen Berufsangehörigen und den Personen, die deren Hilfe und Sachkunde in Anspruch nehmen.[208] Ein tragfähiges Vertrauensverhältnis und die Möglichkeit einer rückhaltlosen Offenbarung sollen im öffentlichen Interesse an der Funktionsfähigkeit dieser Berufe nicht dadurch eingeschränkt werden, dass die Vertrauenspersonen zu einem späteren Zeitpunkt im Strafverfahren als Zeug*innen über die ihnen im Rahmen ihrer Berufsausübung bekannt gewordenen Tatsachen vernommen werden und aussagen müssen.[209] Auch für die Berufsangehörigen selbst soll die Vorschrift dazu dienen, das Spannungsverhältnis zwischen der Wahrung des Vertrauens einerseits und der Verpflichtung zur Mitwirkung an der Aufklärung von Straftaten andererseits aufzulösen.[210] Darüber hinaus wird § 53 StPO zutreffend auch ein institutioneller Zweck zugeschrieben. Geschützt werden soll auch die Funktionsfähigkeit etwa von anerkannten Beratungsstellen, weil ein öffentliches Interesse an deren Existenz und der Inanspruchnahme durch Hilfesuchende besteht.[211]

Die Aufzählung der zeugnisverweigerungsberechtigten Personen in § 53 StPO ist abschließend. Mitarbeitende von anerkannten FBS für Prostituierte und für Opfer von Menschenhandel und Ausbeutung sowie von Stellen für den Aus- bzw. Umstieg aus der Prostitution fallen nicht darunter. Das sollte aus Sicht der Kommission angesichts der hochsensiblen Inhalte dieser Beratung – naturgemäß besteht ein Sexualbezug – und zur Erhöhung der Bereitschaft von Prostituierten, Hilfe in Anspruch zu nehmen, geändert werden.

In der prostitutionsspezifischen Versorgungslandschaft in Deutschland bestehen spezialisierte FBS für Prostituierte, für von prostitutionsspezifischer Kriminalität Betroffene und Stellen, die bei Aus- oder Umstieg Hilfe leisten. Angesichts der Heterogenität des Feldes der Prostitution reichen die vielfältigen Aufgaben dieser Einrichtungen von der Unterstützung und Beratung von Prostituierten in unterschiedlichen persönlichen, sozialen und rechtlichen Angelegenheiten über die spezifische psychosoziale Betreuung von Menschen, die von prostitutionsspezifischer Kriminalität betroffen sind, bis hin zur Begleitung von Klient*innen in Aus- oder Umstieg oder im Zusammenhang mit Strafverfahren. Die in den FBS tätigen Personen sind in der Regel Sozialarbeitende oder Sozialpädagog*innen. Als Angehörige dieser Berufsgruppen unterliegen sie unter bestimmten Voraussetzungen zwar der strafbewehrten Schweigepflicht nach § 203 Abs. 1 Nr. 6 StGB, verfügen aber nicht über ein entsprechendes berufliches Zeugnisverweigerungsrecht nach § 53 StPO. Sie sind daher zur Aussage vor Gericht verpflichtet, eine Strafbarkeit nach § 203 Abs. 1 Nr. 6 StGB besteht in einem solchen Fall nicht, weil die Aussage nicht i. S. d. Norm „unbefugt“ erfolgt.[212]

Diese Rechtslage führt zu einem Spannungsverhältnis dahin gehend, dass die Mitarbeitenden der FBS ihren Klient*innen zwar einen geschützten und von Vertraulichkeit geprägten Beratungsraum gewährleisten müssen, gleichzeitig aber die Möglichkeit besteht, dass

208 OLG Oldenburg NStZ 1983, 39; OLG Köln NJW 1959, 1598; BVerfG NJW 1975, 588.

209 OLG Oldenburg NJW 1982, 2615; OLG Schleswig NJW 1981, 294.

210 BGH NJW 1956, 599.

211 So im Hinblick auf § 53 Abs. 1 S. 1 Nr. 3a StPO: Heinrich, in: NK-StPO 2025, § 53, Rn. 43.

212 Heinrich, in: NK-StPO, § 53, Rn. 6

sie in einem Strafverfahren als Zeug*innen geladen und dazu verpflichtet werden, über ihnen anvertraute oder im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit bekannt gewordene hochsensible Informationen auszusagen.[213] Nach den Erfahrungen aus der Praxis der FBS, die der Kommission in Anhörungen eindrücklich vor Augen geführt wurden, kommt es regelmäßig zu entsprechenden Vorladungen.[214] Aufgrund dieses Umstandes können Klient*innen zum Zeitpunkt der Beratung nicht absehen, ob und welche möglicherweise höchst persönlichen Informationen – etwa Angaben zu ihrer Sexualität, zu Abhängigkeiten, Zwangslagen, Krankheiten oder sonstigen belastenden Lebensereignissen – in einem Strafverfahren offengelegt werden könnten. In der Folge könnten Klient*innen aus Scham oder Angst Informationen im Vertrauensverhältnis nicht preisgeben, die jedoch für eine umfassende und individuell zugeschnittene Beratung und Hilfeleistung notwendig wären. Noch einmal verschärft zeigt sich dieser Zusammenhang im Bereich der Beratung von Menschen, die von prostitutionsspezifischer Kriminalität betroffen sind. Dabei kommen regelmäßig besonders sensible persönliche Informationen zu erzwungenen Sexualkontakten zur Sprache, deren Kenntnis zugleich für die wirksame Unterstützung und Begleitung der Betroffenen unabdingbar ist; Gleiches kann beim Aus- und Umstieg von Prostituierten gelten. Insgesamt wirkt sich dieses Spannungsverhältnis negativ auf die Qualität der Beratung aus und gefährdet die Funktion der FBS als niedrigschwellige Anlauf- und Unterstützungsstellen für besonders schutzbedürftige Personen.

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Kommission empfiehlt daher, § 53 StPO um ein Zeugnisverweigerungsrecht für Mitglieder oder Beauftragte anerkannter FBS für Prostituierte, anerkannter FBS für Opfer von Menschenhandel und Ausbeutung sowie für Mitglieder oder Beauftragte anerkannter Stellen, die Prostituierten bei Aus- oder Umstieg begleiten, zu ergänzen.

Beziehen sollte sich das Zeugnisverweigerungsrecht auf das, was den Mitarbeitenden in dieser Eigenschaft anvertraut worden oder bekannt geworden ist. Im Hinblick auf den Umfang des Geheimnisschutzes sollten die Mitarbeitenden der vorbenannten Stellen Schwangerschaftskonfliktberater*innen (§ 53 Abs. 1 Nr. 3a StPO) gleichgestellt werden.

Ziele/Wirkungen/Umsetzung

Das Zeugnis darf i. S. d. bisherigen Systematik des § 53 StPO nur über Tatsachen verweigert werden, die den Berufsträger*innen in dieser Eigenschaft bekannt geworden sind oder mit der beruflichen Tätigkeit in unmittelbarem Zusammenhang stehen. Nicht vom Zeugnisverweigerungsrecht umfasst wären damit Tatsachen, die die betreffende Person lediglich gelegentlich der Berufsausübung oder gänzlich außerhalb ihrer beruflichen Tätigkeit erfahren hat.[215] Als vergleichbarer Referenzpunkt für die Reichweite eines solchen Zeugnisverweigerungsrechts bietet sich das Zeugnisverweigerungsrecht für Schwangerschaftskonfliktberater*innen nach § 53 Abs. 1 S. 1 Nr. 3a StPO an. Entsprechend hierzu wären nicht nur unmittelbar die Prostitution betreffenden Tatsachen erfasst, sondern auch die persönlichen Lebensumstände der beratenen Prostituierten, deren Kenntnis für eine sachgerechte Beratung erforderlich ist. Hierunter können etwa Angaben zu den sozialen und familiären Lebensverhältnissen sowie zu Sexualität, Abhängigkeiten, Suchtproblemen und weiteren persönlichen Umständen fallen, soweit diese für die Planung und Durchführung der Beratung und Begleitung von Bedeutung sind. Bei der Beratung der von prostitutionsspezifischer Kriminalität Betroffenen können darüber hinaus Informationen über die individuellen Erfahrungen und Lebensumstände im Zusammenhang mit der erlebten Kriminalität umfasst sein, soweit diese für die Beratung und Begleitung relevant sind. Gleiches gilt für den Aus- oder Umstieg von Prostituierten.

213 Heinrich, in: NK-StPO 2025, § 53, Rn. 6.

214 Siehe entsprechende Stellungnahmen der FBS.

215 BGH NJW 2014, 2016.

Die persönliche Reichweite des Zeugnisverweigerungsrechts könnte sich aufgrund der vergleichbaren Beratungsstellenstruktur ebenfalls an § 53 Abs. 1 S. 1 Nr. 3a StPO orientieren. Erfasst wären danach die Leitung der FBS sowie alle sonstigen in einem Dienstverhältnis zu der Stelle stehenden Sozialarbeitenden, Sozialpädagog*innen und Psycholog*innen.[216] Als Beauftragte wären darüber hinaus solche Personen erfasst, die im Auftrag der FBS mit der Wahrnehmung ihrer Aufgaben betraut sind, ohne in einem Dienstverhältnis zu der Stelle zu stehen.

Um sicherzustellen, dass das Zeugnisverweigerungsrecht nur fachlich geeigneten Stellen zukommt, sollte die Gewährung des Zeugnisverweigerungsrechts an die Anerkennung der FBS geknüpft werden. Die Etablierung eines Anerkennungsverfahrens für FBS dient zugleich der Qualitätssicherung und schränkt den Kreis der de lege ferenda zeugnisverweigerungsberechtigten Personen in angemessener Weise ein; die Etablierung eines solchen Anerkennungsverfahrens wird von der Kommission ebenfalls empfohlen (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 11).

Die Kommission sieht es als erforderlich an, Mitarbeitende von anerkannten FBS für Prostituierte und von prostitutionsspezifischer Kriminalität Betroffene sowie Mitarbeitende von anerkannten Stellen, die Prostituierte beim Aus- oder Umstieg begleiten, den in § 53 Abs. 3a StPO genannten Schwangerschaftskonfliktberater*innen auch im Hinblick auf den Geheimnisschutz in Gänze gleichzustellen. Das wird unter Umständen weitere Änderungen der StPO erforderlich machen. So sollte etwa das in § 97 Abs. 1 StPO normierte Beschlagnahmeverbot ebenso auf die Mitarbeitenden der anerkannten Stellen erstreckt werden wie die Verhältnismäßigkeitsklausel in der Regelung über Maßnahmen bei zeugnisverweigerungsberechtigten Berufsgeheimnisträgern (§ 160a Abs. 2 StPO).

Mit der Einführung des empfohlenen Zeugnisverweigerungsrechts sind durch die Absicherung des Vertrauensverhältnisses und die Auflösung des Spannungsverhältnisses zwischen Vertraulichkeit und Offenlegung eine Stärkung und Sicherung der Beratungsqualität sowie der Funktionsfähigkeit der FBS zu erwarten. Allfällige Befürchtungen, dass sich die Beweisproblematik in Menschenhandelsverfahren durch den Wegfall weiterer Zeug*innenaussagen verschärfen könnte und mithin das Strafverfolgungsinteresse beeinträchtigt würde, sollten nicht entgegenstehen, sie werden durch einen gleichzeitig gegenläufigen Effekt auch deutlich gemildert: Eine stabile und vertrauensvolle Beratung und Betreuung kann die Bereitschaft der Betroffenen zur Mitwirkung an Strafverfahren gerade fördern. Ihr unmittelbarer Zeug*innenbeitrag könnte sogar beweisrechtlich wertvoller sein als lediglich mittelbare Aussagen von Mitarbeitenden der FBS.[217]

Das vorgesehene Zeugnisverweigerungsrecht steht der Pflicht zur Anzeige bestimmter geplanter Straftaten nach § 138 StGB nicht entgegen, da beide Regelungen grundsätzlich unterschiedliche Situationen und Zeitpunkte betreffen: § 138 StGB knüpft an die Kenntnis von einer geplanten und noch abwendbaren Straftat an, während das Zeugnisverweigerungsrecht die spätere Vernehmung über bereits bekannt gewordene Tatsachen im Strafverfahren betrifft. Gleichwohl kann man darüber nachdenken, für anerkannte Beratungsstellen eine Befreiung von der Anzeigepflicht in § 139 StGB vorzusehen. Das ist nach Auffassung der Kommission eine Frage, die in einem möglichen Gesetzgebungsverfahren erörtert werden könnte.

216 Bader, in: KK-StPO, 2023, § 53, Rn. 20 f.

217 Helfferich, Kavemann, Rabe 2010, 231 ff.

Maßnahmenvorschlag 48: Änderung der Regelung über das Non-Punishment-Prinzip in der Strafprozessordnung (StPO)

Ausgangslage

Das Non-Punishment-Prinzip findet seine Grundlage in verschiedenen Vorschriften des internationalen Rechts.[218] Dahinter steht der Gedanke, dass von Menschenhandel und Ausbeutung Betroffene sich bei ihrer Tätigkeit nicht selten selbst strafbar gemacht haben, etwa weil sie sich nicht erlaubt im Bundesgebiet aufhalten (§ 95 AufenthG). Die daraus womöglich resultierende Sorge vor Strafverfolgung kann dazu führen, dass Opfer von Menschenhandel oder Ausbeutung sich nicht an die staatlichen Behörden wenden oder sonst Hilfe suchen. Die Entdeckung solcher Taten wird damit ebenso erschwert wie das Herauslösen der Opfer aus der Zwangssituation. Auch können gegen die Opfer eingeleitete Strafverfahren dazu führen, dass sie (weiter) traumatisiert werden. Dem zu begegnen, ist die Grundidee des Non-Punishment-Prinzips, das unter bestimmten Voraussetzungen ermöglichen soll, von Strafverfolgung und Bestrafung der Opfer von Menschenhandel und Ausbeutung, die sich im Kontext des Menschenhandels selbst strafbar gemacht haben, abzusehen.[219]

Gesetzlichen Niederschlag hat das Non-Punishment-Prinzip in § 154c Abs. 2 StPO gefunden. Zeigt das Opfer einer Nötigung oder Erpressung oder eines Menschenhandels (§§ 240, 253, 232 StGB) diese Straftat an (§ 158 StPO) und wird hierdurch bedingt ein vom Opfer begangenes Vergehen bekannt, so kann die Staatsanwaltschaft von der Verfolgung des Vergehens absehen, wenn nicht wegen der Schwere der Tat Sühne unerlässlich ist. Diese gesetzliche Umsetzung des Non-Punishment-Prinzips wird vielfach, u. a. von der Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (GRETA), als unzureichend eingestuft.[220] Schwächen werden u. a. gesehen in der Bezugnahme nur auf Opfer des § 232 StGB und nicht auch anderer prostitutionsspezifischer Kriminalität, der Beschränkung auf Vergehen, der Begrenzung auf Einstellungen im Ermittlungsverfahren, der Ausgestaltung als Vorschrift, deren Anwendung im pflichtgemäßen Ermessen („Kann-Vorschrift") der Staatsanwaltschaften steht, der Bindung der Einstellungsmöglichkeit an eine Anzeige des Opfers in einem Bereich, in dem es um Kontrollkriminalität geht (→ siehe zur Verbesserung der polizeilichen Kontrollmöglichkeiten Maßnahmenvorschlag 32), und in der Normierung eines Behördenleitervorbehalts in Nr. 102 Abs. 2 der Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV).

Der Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der strafrechtlichen Verfolgung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung sowie zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1712 vom 22.06.2026 greift diese Kritik in großen Teilen auf. Er sieht die Schaffung eines neuen § 154g StPO vor, der das Absehen von der Verfolgung des Opfers von Menschenhandel oder Ausbeutung speziell – und nicht mehr im Kontext von Nötigung und Erpressung – regeln soll.[221]

Mit der nunmehr vorgesehenen Neufassung des Non-Punishment-Prinzips in der StPO würden nach Auffassung der Kommission zahlreiche zuvor beschriebene Probleme behoben. Allerdings soll die Ausgestaltung als „Kann-Vorschrift" bestehen bleiben. Als Grund hierfür wird im Regierungsentwurf genannt, dass Vorgaben zur konkreten Ausübung des Ermessens systematisch nicht in der StPO, sondern untergesetzlich zu regeln seien, etwa in der RiStBV.[222] Dies hält die Kommission für problematisch. Änderungen der RiStBV benötigen aufgrund der erforderlichen Abstimmung zwischen den Bundesländern zumeist mehrere Jahre. Ob sich die RiStBV-Geber überhaupt dazu entschließen, mittels entsprechender Maßgaben sicherzustellen, dass das (dann) in § 154g StPO normierte pflichtgemäße Ermessen im Sinne einer regelhaften Einstellung der Strafverfahren ausgelegt wird, ist überdies ungewiss. Die Entscheidung über die Ausgestaltung der wichtigen Non-Punishment-Klausel in der StPO sollte auch aus grundsätzlichen Erwägungen heraus vom Gesetzgeber getroffen und nicht auf verwaltungsrechtliche Ausfüh-

218 Siehe dazu Bartsch, Renzikowski, Labarta Greven, Kubicki 2024, 11 ff.

219 Siehe dazu Bartsch, Renzikowski, Labarta Greven, Kubicki 2024, 11 ff.

220 Siehe dazu etwa den Jahresbericht von GRETA 2025, 51.

221 BT-Drs. 21/6584, 17.

222 BT-Drs. 21/6584, 48.

rungsregeln „delegiert“ werden. Schließlich kennt der zweite Abschnitt des zweiten Buches der StPO, der die Regelungen über die öffentliche Klage und die Vorschriften über Verfahrenseinstellungen enthält, durchaus Einstellungsregelungen, die als „Soll-Vorschriften“ ausgestaltet sind. Fast unmittelbar vor der vorgesehenen Neuregelung in § 154g StPO wird künftig § 154e StPO platziert sein, der in Abs. 1 bestimmt, dass „von der Erhebung der öffentlichen Klage wegen einer falschen Verdächtigung oder Beleidigung (§§ 164, 185 bis 188 StGB) […] abgesehen werden **soll**,[223] solange wegen der angezeigten oder behaupteten Handlung ein Straf- oder Disziplinarverfahren anhängig ist“. Dass die Normierung einer „Soll-Vorschrift“ in den Einstellungsregelungen der StPO ein grundlegender Systembruch wäre, lässt sich daher nur schwerlich behaupten. Doch selbst wenn man dies anders sieht, sollte das (grundsätzlich lobenswerte) Interesse an der Wahrung der Systematik an dieser Stelle wegen der Bedeutung des Non-Punishment-Prinzips für die Opfer von Menschenhandel und Ausbeutung als nachrangig betrachtet werden.

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Kommission empfiehlt daher, die in § 154g Abs. 1 und Abs. 2 StPO-E jeweils vorgesehene Ausgestaltung als „Kann-Regelung“ in eine „Soll-Vorschrift“ zu ändern.

Ziele/Wirkungen/Umsetzung

Steht für von Menschenhandel und Ausbeutung Betroffene fest, dass allfällige Strafverfahren wegen von ihnen im Kontext der Zwangssituation begangener Straftaten in der Regel eingestellt werden, wird es ihnen leichterfallen, das ihnen widerfahrene Unrecht zur Anzeige zu bringen bzw. sich zunächst einmal Hilfe zu suchen. Sie können sich daher besser aus der Opfersituation befreien. In der Folge werden auch mehr Menschenhandels- und Ausbeutungstaten registriert und mehr Täter*innen zur Verantwortung gezogen werden.

Erörtert hat die Kommission zudem die Frage, ob die in § 154g StPO-E weiterhin vorgesehene Beschränkung auf Vergehen i. S. d. § 12 Abs. 2 StGB angemessen ist. In Fällen von Menschenhandel und Ausbeutung kann es – auch im Rahmen der Prostitution – Konstellationen geben, in denen die Betroffenen Taten begangen haben, die nach § 12 Abs. 1 StGB als Verbrechen einzustufen sind. Das spricht grundsätzlich für eine Ausweitung der Non-Punishment-Klausel auf Verbrechen. Ebenso streitet hierfür, dass Art. 8 der „Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates“ das Non-Punishment-Prinzip allgemein auf die strafrechtliche Verfolgung bezieht, mithin keine Beschränkung auf bestimmte Deliktskategorien vorsieht. Zugleich erkennt die Kommission jedoch an, dass eine regelhafte strafprozessuale Absehensanordnung für Fälle jedweder – und damit auch schwerster – Kriminalität zu weit gehen dürfte. Ein von der Kommission unterstützter Mittelweg könnte indes in der Formulierung bestimmter formeller und/oder materieller Voraussetzungen liegen, die die Anwendung des § 154g StPO auf Verbrechen nicht von vornherein ausschließen, sie aber zugleich sachgerecht begrenzen.[224]

223 Hervorhebung durch Verfasser*innen.

224 Einen jedenfalls diskutablen Vorschlag für ein materielles Kriterium enthält die schriftliche Stellungnahme von Holznagel zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der strafrechtlichen Verfolgung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung sowie zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1712, Ausschussdrucksache 21(6)111a, 20 f.

2.5.4 Änderungen im Aufenthaltsrecht

Maßnahmenvorschlag 49: Schaffung eines Aufenthaltsrechts auch für Opfer von Ausbeutung bei der Prostitution

Ausgangslage

§ 25 Abs. 4a S. 1 AufenthG bestimmt, dass „einem Ausländer, der Opfer einer Straftat nach den §§ 232 bis 233a des Strafgesetzbuches wurde, [...] auch wenn er vollziehbar ausreisepflichtig ist, für einen Aufenthalt eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden [soll]". Nach § 25 Abs. 4a S. 2 AufenthG darf eine solche Aufenthaltserlaubnis nur erteilt werden, wenn „1. seine Anwesenheit im Bundesgebiet für ein Strafverfahren wegen dieser Straftat von der Staatsanwaltschaft oder dem Strafgericht für sachgerecht erachtet wird, weil ohne seine Angaben die Erforschung des Sachverhalts erschwert wäre, 2. er jede Verbindung zu den Personen, die beschuldigt werden, die Straftat begangen zu haben, abgebrochen hat und 3. er seine Bereitschaft erklärt hat, in dem Strafverfahren wegen der Straftat als Zeuge auszusagen". § 25 Abs. 4a S. 3 AufenthG bestimmt darüber hinaus, dass die Aufenthaltserlaubnis nach Beendigung des Strafverfahrens verlängert werden kann, wenn humanitäre oder persönliche Gründe oder öffentliche Interessen die weitere Anwesenheit der*des Ausländer*in im Bundesgebiet erfordern.

Im Rahmen der geplanten Reform der Vorschriften über Menschenhandel und Ausbeutung sollen die einschlägigen Straftatbestände u. a. neu geordnet werden. Beispielsweise soll die bislang in § 232a StGB platzierte Vorschrift über die Zwangsprostitution in den 13. Abschnitt des Besonderen Teils des StGB, sprich die Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung, verschoben und in § 179 StGB verortet werden.[225] Die aktuell noch in den Regelungen über die Ausbeutung von Prostituierten (§ 180a StGB) und die Zuhälterei (§ 181a StGB) normierten Straftatbestände sollen in einem neuen § 180 StGB (Ausbeutung von Prostituierten) zusammengefasst werden.[226] In den §§ 180a, 181 und 181a StGB sollen teils neue, teils umgestaltete Straftatbestände über die Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen bei der Prostitution (§ 180a StGB-E), die Inanspruchnahme sexueller Dienste eines Opfers der Zwangsprostitution (§ 181 StGB-E) und die Inanspruchnahme sexueller Dienste von Kindern und Jugendlichen gegen Entgelt (§ 181a StGB-E) aufgeführt werden.

All dies macht Folgeänderungen bei § 25 Abs. 4a AufenthG erforderlich. Der Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) sah diesbezüglich vor, dass die Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4a AufenthG künftig Ausländer*innen, die „Opfer einer Straftat nach den **§§ 179 bis 181a**[227] oder 232 bis 233 des Strafgesetzbuches" geworden sind, unter den unveränderten Voraussetzungen des S. 2 erteilt werden soll.[228] Im nachfolgend veröffentlichten Regierungsentwurf wurde der Anwendungsbereich des § 25 Abs. 4a AufenthG-E dann aber verkürzt. Hiernach soll die Aufenthaltserlaubnis nur noch Ausländer*innen, „die Opfer einer Straftat nach den **§§ 179, 181**[229] oder §§ 232 bis 233 des Strafgesetzbuches" geworden sind, unter den Voraussetzungen des S. 2 erteilt werden.[230] Wer Opfer einer Ausbeutung von Prostituierten nach § 180a StGB-E oder einer Ausbeutung von Kindern oder Jugendlichen bei der Prostitution (§ 180a StGB-E) oder einer Inanspruchnahme sexueller Dienste von Kindern und Jugendlichen gegen

225 BT-Drs. 21/6584, 9.

226 BT-Drs. 21/6584, 10.

227 Hervorhebung durch Verfasser*innen.

228 Referentenentwurf des BMJV, abrufbar unter: https://bundestagszusammenfasser.de/wp-content/uploads/rewp21/1082_RefE_Menschenhandel.pdf (letzter Abruf: 30.08.2026).

229 Hervorhebung durch Verfasser*innen.

230 BT-Drs. 21/6584, 19.

Entgelt (§ 181a StGB-E) geworden ist, soll das Aufenthaltsrecht nach § 25 Abs. 4a AufenthG-E demnach nicht erhalten können.

Das überzeugt die Kommission nicht. Zwar waren Opfer einer Ausbeutung von Prostituierten (§ 180a StGB) und der Zuhälterei (§ 181a StGB) auch bislang nicht vom Anwendungsbereich des § 25 Abs. 4a AufenthG erfasst. Das ist jedoch inkonsequent und sollte im neuen Recht – den Regelungen im Referentenentwurf des BMJV entsprechend – geändert werden.

Ausbeutung von Prostituierten und Zuhälterei sind Handlungen, die in der dritten Phase des Menschenhandels angesiedelt sind. Am Anfang steht die Anwerbung des Opfers (Phase 1: § 232 StGB), es folgt das Veranlassen zur Tätigkeit (Phase 2, im Kontext der Prostitution: Zwangsprostitution, § 232a StGB bzw. § 179 StGB-E) und schließlich die Ausbeutung der Tätigkeit (Phase 3, im Kontext der Prostitution: § 180a StGB/ § 181a StGB bzw. § 180 StGB-E) sowie die Inanspruchnahme durch Kund*innen (Phase 4, im Kontext der Prostitution: § 232a Abs. 6 StGB bzw. § 181 StGB-E). Bei Personen, die Opfer anderer Ausbeutungsformen sind (Ausbeutung durch eine Beschäftigung, bei der Ausübung der Bettelei u. a.), greift in der dritten Menschenhandelsphase, der Phase der Ausbeutung, § 233 StGB bzw. § 233 StGB-E. Diese Personen können de lege lata nach § 25 Abs. 4a ProstSchG einen Aufenthaltstitel erlangen, daran soll sich auch nach dem Regierungsentwurf nichts ändern (§ 25 Abs. 4 a StGB-E). Bei Prostituierten, deren Tätigkeit ausgebeutet wird, soll dies hingegen anders sein, sie stehen damit schlechter als Opfer anderer Ausbeutungsformen in der 3. Phase des Menschenhandels. Das ist nicht einzusehen und der erstrebten Verbesserung des Schutzes von Prostituierten abträglich.

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Kommission empfiehlt, den Anwendungsbereich des § 25 Abs. 4a AufenthG auf die (voraussichtlich) neuen §§ 180a und 181a StGB zu erstrecken.

Ziele/Wirkungen/Umsetzung

Die Umsetzung des Vorschlags führt zu einer Gleichstellung von Opfern sexueller Ausbeutung mit anderen Ausbeutungsopfern. Das wird die Anzeigebereitschaft von Personen, die Opfer sexueller Ausbeutung geworden sind, aber nicht über einen Aufenthaltstitel verfügen, erhöhen, weil ihnen die Möglichkeit gegeben wird, unter den Voraussetzungen des § 25 Abs. 4a S. 2 AufenthG einen Aufenthaltstitel zu erlangen.

Die Aufnahme des § 180 StGB in den § 25 Abs. 4a S. 1 AufenthG ist auch bedeutend für die Gewährung der sog. Bedenk- und Stabilisierungsfrist. Liegen der Ausländerbehörde konkrete Anhaltspunkte dafür vor, dass Ausländer*innen Opfer einer in § 25 Abs. 4a S. 1 AufenthG-E (alt: § 25 Abs. 4a S. 1) genannten Straftat wurden, setzt sie gem. § 59 Abs. 7 AufenthG eine Ausreisefrist, die mindestens drei Monate beträgt, fest. Diese Bedenk- und Stabilisierungsfrist soll dem Opfer Schutz ohne Bedingungen gewähren. Das Opfer soll sich von den Folgen der Tat erholen und dem Einfluss von Täter*innen entziehen können; es soll sich in voller Kenntnis der Sachlage für oder gegen eine Aussage gegenüber den Strafverfolgungsbehörden entscheiden und Beratung dazu in Anspruch nehmen können. Der Zweck einer solchen Regelung liegt mithin sowohl im Opferschutz als auch in der Strafverfolgungssicherung.

2.5.5 Änderung des Infektionsschutzgesetzes (IfSG)

Maßnahmenvorschlag 50: Verstärkte Ausrichtung der Beratung nach § 19 IfSG auf die Bedarfe von Prostituierten

Ausgangslage

Ein nach wie vor erhebliches Problem besteht darin, dass ein Teil der Prostituierten nicht über einen (ausreichenden) Krankenversicherungsschutz verfügt und auch sonst keine (hinreichende) soziale Absicherung besteht (→ siehe dazu die Erläuterung bei Maßnahmenvorschlag 8).

Das Problem fehlender sozialer Absicherung von Prostituierten ist vielfach mit sehr grundsätzlichen Fragen der Einbeziehung von Selbstständigen in die Sozialversicherung verbunden und lässt sich kaum isoliert für den Lebensbereich der Prostitution lösen.

Stärkung der Beratungs- und Untersuchungsmöglichkeiten nach § 19 IfSG
Im bestehenden System existieren aber durchaus Möglichkeiten, die Gesundheitsversorgung von Prostituierten ohne Krankenversicherungsschutz deutlich zu verbessern: Zum Anfang der 2000er-Jahre sind Beratungs- und Untersuchungsangebote nach § 19 IfSG an die Stelle der bis dahin vorgesehenen Pflichtuntersuchungen von Menschen mit erhöhtem Risiko für sexuell übertragbare Krankheiten, insbesondere auch Prostituierten, getreten. Der Gesetzgeber hat die Umstellung auf die freiwilligen, gegebenenfalls auch anonym wahrzunehmenden Angebote nach § 19 IfSG damals damit begründet, dass „zahllose medizinische und sozialwissenschaftliche Untersuchungen“ gezeigt hätten, „dass die generelle Ausübung von Zwang, namentlicher Erfassung und polizeilicher Kontrolle dazu führen kann, dass Personen mit Geschlechtskrankheiten ärztliche Kontakte (und damit eine Behandlungsmöglichkeit) meiden“.[231] Diese bereits im Jahr 2000 wissenschaftlich begründete Entscheidung zugunsten von Freiwilligkeit statt Zwang wird durch neuere internationale Studien und Empfehlungen der Weltgesundheitsorganisation weiterhin gestützt. Sie unterstreichen die Bedeutung freiwilliger, niedrigschwelliger und diskriminierungsfreier Untersuchungsangebote sowie die Relevanz des Abbaus struktureller Zugangsbarrieren.[232] Auch die Strategie zur Eindämmung von HIV, Hepatitis B und C sowie anderer sexuell übertragbarer Infektionen („BIS 2030 – Bedarfsorientiert, Integriert, Sektorübergreifend“) der Bundesregierung sieht eine bedarfsorientierte, integrierte und sektorübergreifende Weiterentwicklung von Präventions-, Test- und Versorgungsangeboten vor.[233] Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, die Angebote nach § 19 IfSG insbesondere für Prostituierte ohne Krankenversicherungsschutz zu stärken und insgesamt bedarfsgerecht, diskriminierungsfrei und tatsächlich zugänglich auszugestalten.

Vermehrte Prüfung des Vorliegens einer abhängigen Beschäftigung i. S. d. § 7 Abs. 1 S. 1 des Sozialgesetzbuches (SGB) Viertes Buch (IV) infolge der „Herrenberg-Entscheidung“ des Bundessozialgerichts (BSG)
Die Möglichkeit, im Rahmen der Prostitution in einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis tätig zu werden, sollte mit dem ProstG gestärkt werden, sie spielt in der Praxis jedoch keine Rolle. Entsprechende Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes aus dem Jahr 2014[234] bestätigen sich auch in aktuelleren Erhebungen.[235] Auch in Belgien, wo entsprechende formalisierte Arbeitsverhältnisse in Prostitutionsgewerben möglich sind, stoßen diese in der Praxis auf Zurück-

231 So die Begründung zu dem Gesetzesentwurf der Bundesregierung zu einem Gesetz zur Neuordnung seuchenrechtlicher Vorschriften (SeuchRNeuG) vom 19.01.2000, BT-Drs. 14/2530, 70. Zu den Auswirkungen polizeilicher Kontrollen im Bereich der Prostitution siehe Platt, Grenfell, Meiksin, Elmes, Sherman, Sanders, Mwangi, Crago 2018.

232 World Health Organization 2022.

233 Bundesministerium für Gesundheit 2016.

234 Vgl. Bundesrechnungshof 2014, 14 f.

235 Vgl. BT-Drs. 20/6517, 9.

haltung[236] und spielen nur eine geringe Rolle, wie im Rahmen einer Anhörung ausgeführt wurde.

In der Regel gelten Prostituierte, die in Prostitutionsgewerben tätig werden, daher nach wie vor nicht als abhängig Beschäftigte i. S. d. § 7 Abs. 1 S. 1 SGB IV. Infolge einer Entscheidung des BSG vom 28.06.2022 („Herrenberg-Entscheidung")[237] könnten sich die zuständigen Behörden nach Auffassung der Kommission jedoch dazu veranlasst sehen, die Frage nach der abhängigen Beschäftigung von Prostituierten mindestens in Prostitutionsstätten erneut zu prüfen und gegebenenfalls anders zu bewerten: Die „Herrenberg-Entscheidung" hat verdeutlicht, dass zur Bewertung, ob eine abhängige Beschäftigung im Sinne des § 7 Abs. 1 S. 1 SGB IV vorliegt, eine Gesamtwürdigung der tatsächlichen Umstände der Arbeitsleistung maßgeblich und dabei der Eingliederung in eine fremde Arbeitsorganisation, etwa durch – in Prostitutionsgewerben durchaus vorkommende – Vorgaben zu Arbeitszeiten, Arbeitsort oder betrieblichen Abläufen, besondere Beachtung zu schenken ist.[238] Weder die vertragliche Bezeichnung der Tätigkeit noch der erklärte Wille der Vertragsparteien sind dabei allein ausschlaggebend. Die Übertragbarkeit der in der Entscheidung aufgeführten Grundsätze auf das Tätigkeitsfeld der Prostitution wäre zu prüfen.

Vorgeschlagene Maßnahme

Zur Verbesserung der Situation von Prostituierten ohne Krankenversicherungsschutz empfiehlt die Kommission eine deutliche Stärkung der Beratungs- und Untersuchungsangebote nach § 19 IfSG und eine bessere Ausrichtung dieser Angebote auf die Bedarfe von Prostituierten.

In Anbetracht der jüngeren Entwicklung der Rechtsprechung des BSG und insbesondere vor dem Hintergrund der „Herrenberg-Entscheidung" des BSG empfiehlt die Kommission, dass die zuständigen Behörden verstärkt prüfen, ob in Prostitutionsgewerben tätige Prostituierte als abhängig Beschäftigte i. S. d. § 7 Abs. 1 S. 1 SGB IV einzustufen sind.

Ziele/Wirkungen/Umsetzung

Die vorgeschlagene Stärkung der Beratungs- und Untersuchungsangebote nach § 19 IfSG und die zugleich empfohlene vermehrte Ausrichtung auf die spezifischen Bedürfnisse von Prostituierten werden einen maßgeblichen Beitrag zur Verbesserung der Gesundheitsversorgung von Prostituierten leisten. Der Zugang zu medizinischen Angeboten für Personen ohne Krankenversicherung wird verbessert; durch die Konzeption als anonyme und niederschwellige Beratung werden auch Personen erreicht, die ansonsten Angebote der Gesundheitsfürsorge meiden. In der Konsequenz werden mehr Personen die Angebote des öffentlichen Gesundheitsdienstes wahrnehmen und davon profitieren. Aufgabe der Orientierungsberatung, aber auch der FBS, wird insoweit sein, die Angebote nach § 19 IfSG bei den Prostituierten noch weiter bekannt zu machen (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 8). Im Rahmen des Angebotsausbaus sollte insbesondere auch die aufsuchende Arbeit der Gesundheitsdienste gefördert werden.

Eine Stärkung verdienen darüber hinaus andere anonyme und kostenfreie Behandlungsmöglichkeiten. Mit einem Ausbau von Clearingstellen, kostenfreien gynäkologischen Sprechstunden und anderen Angeboten wird der Gesundheitsschutz, insbesondere für vulnerable Gruppen, gestärkt. Auch mit Blick auf die Maßnahmenvorschläge zu Prostitution in der Schwangerschaft (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 16) ist ein Ausbau solcher Angebote angezeigt.

236 Adrianssens, Stevens, André, Maes, Rodríguez García 2024, 88 f.

237 BSG NZS 2022, 860.

238 BSG NZS 2022, 860.

Vor dem Hintergrund der „Herrenberg-Entscheidung“ des BSG sollten die zuständigen Behörden im Rahmen entsprechender Prüfungen künftig insbesondere die tatsächliche Einbindung der Prostituierten in Organisationsabläufe des Prostitutionsgewerbes verstärkt in den Blick nehmen. Wird eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung festgestellt, müssen die Prostitutionsgewerbetreibenden die erforderlichen Sozialversicherungsmeldungen vornehmen und die geschuldeten Beiträge einschließlich des Arbeitgeberanteils abführen. Geschieht dies in einschlägigen Fällen nicht, steht unter Umständen eine Strafbarkeit der Gewerbetreibenden nach § 266a StGB im Raum.

Abschnitt 6: Evaluation

Übersicht
Die Kommission geht davon aus, dass die von ihr vorgeschlagenen Maßnahmen – sofern umgesetzt – zu erheblichen Veränderungen im ohnehin dynamischen Feld der Prostitution führen werden. Um die Wirkung der Maßnahmen zu überprüfen, bedarf es daher einer Evaluation der Neuerungen nach angemessener Umsetzungszeit. Erforderlich erscheint dies auch deshalb, weil andere Entwicklungen ebenfalls Einfluss auf den Prostitutionsmarkt haben werden. Anzunehmen ist etwa, dass Angebot und Nachfrage sexueller Dienstleistungen künftig auch vermehrt von künstlicher Intelligenz beeinflusst werden. Unabhängig von der hier gegebenen Evaluationsempfehlung dürfte daher eine fortwährende wissenschaftliche Begleitung der Entwicklungen im Prostitutionsmarkt angezeigt sein.

Maßnahmenvorschlag 51: Evaluation der neu eingeführten bzw. reformierten Maßnahmen zum Schutz von Prostituierten und Durchführung einer Studie zu möglichen physischen und psychischen Folgen der Prostitutionstätigkeit

Ausgangslage

Gesetzesevaluationen dienen u. a. dazu, Gesetze auf ihre intendierten und nicht intendierten Wirkungen zu untersuchen,[239] um auf diese Weise Erkenntnisse darüber zu erlangen, ob und inwieweit sich die einem Gesetz zugrunde liegenden Wirkungsannahmen bewahrheitet haben. Für Fälle der Regulierung von Prostitution empfiehlt sich die Durchführung einer Gesetzesevaluation in besonderer Weise, weil über dieses sehr heterogene Lebensfeld insgesamt vergleichsweise wenige empirische Befunde vorliegen und stets beobachtet werden muss, ob bestimmte gesetzliche Maßnahmen womöglich zu Verlagerungs- bzw. Verdrängungseffekten führen. Sowohl nach Erlass des ProstG als auch des ProstSchG wurden daher größer angelegte Evaluationen zu den Wirkungen und Nebenwirkungen dieser Gesetze durchgeführt.[240] Dies hält die Kommission auch für die hier vorgeschlagenen Neuerungen zur Regulierung der Prostitution für erforderlich.

Die Evaluation sollte dabei – mittels Vergabe eines Auftrags[241] für eine Zusatzuntersuchung – auch zur Klärung einer Frage genutzt werden, die im Kontext der Prostitution immer wieder gestellt und für den Regulierungsbedarf im Bereich der Prostitution von Bedeutung ist: Gemeint sind die möglichen psychischen und physischen Folgen einer Prostitutionstätigkeit. Zwar gibt es hierzu bereits einige Forschungsarbeiten, die querschnittlich angelegt waren. Sie haben wiederholt hohe Prävalenzraten etwa für psychische Belastungen bei Prostituierten beschrieben.[242] Allerdings ist nach Kenntnis der Kommission, die hierzu eigens eine Anhörung durchgeführt hat, noch keine empirische Untersuchung durchgeführt worden, die dazu geeignet ist, einen kausalen Zusammenhang zwischen der Prostitutionstätigkeit und spezifischen psychischen und physischen Folgen zu be- bzw. zu widerlegen.

Vorgeschlagene Maßnahme

Die Kommission empfiehlt daher, die Auswirkungen der gesetzlichen Neuerungen und die Frage nach der Zielerreichung durch eine*n wissenschaftliche*n Sachverständige*n unter Einbeziehung der Anwendungspraxis nach einer angemessenen Umsetzungszeit evaluieren zu lassen; eine Evaluationsklausel sollte bundesgesetzlich verankert werden. Dabei sind im Wege einer zur Kausalitätsmessung geeigneten Zusatzerhebung auch die psychischen und physischen Folgen der Prostitutionstätigkeit zu eruieren.

Ziele/Wirkungen/Umsetzung

Die Maßnahmenvorschläge der Kommission zielen insgesamt auf eine Verbesserung des Schutzes von Prostituierten, insbesondere eine Verbesserung des Schutzes der sexuellen Selbstbestimmung und des Schutzes der Gesundheit. Inwiefern die Maßnahmen Wirkung erzielen, soll nach Ablauf einer angemessenen Frist zur Umsetzung im Wege einer breit angelegten Evaluationsstudie überprüft werden. Dabei sind jedenfalls Praktikabilität, Zielerreichung und nicht intendierte Nebenfolgen der neu geschaffenen gesetzlichen Regelungen zu behandeln. Auf Basis der Evaluationsergebnisse kann der Gesetzgeber bei Bedarf sodann die Prostitutionsgesetzgebung weiterentwickeln.

Eine Art fortwährende Evaluation der neu eingeführten Maßnahmen wird überdies infolge des regionalen Monitorings des Prostitutionsgeschehens durch die von der Kommission empfohlene Einrichtung Runder

239 Vgl. Tiessen, Martinez, Ahmad, Beland, Fischer, Schaaf 2026, 11.

240 Vgl. dazu Helfferich, Fischer, Kavemann, Leopold, Rabe, Galen, Grieger 2005; Bartsch, Küster, Treskow, Henningsmeier, Renzikowski 2025.

241 Der Begriff „Auftrag“ ist untechnisch zu verstehen und nicht i. S. d. Fördermittelrechts.

242 Siehe bspw. Kroehn-Liedtke, Kalinowski, Kaya, Lotysh, Mihaylova, Sipos, Strunk, Zerbe, Rössler, Schouler-Ocak 2025; Tschoeke, Borbé, Steinert, Bichescu-Burian 2019, 242; Puri, Shannon, Nguyen, Goldenberg 2017, 133; Teixeira, Oliveira 2017, 159; McCann, Crawford, Hallett 2021; Seib, Fischer, Najman 2009, 473; Rössler, Koch, Lauber, Hass, Altwegg, Ajdacic-Gross, Landolt 2010, 143.

Tische (samt Berichtspflichten) erfolgen (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 10). Im Wege einer echten Vorher-nachher-Messung sind überdies die von der Kommission vorgeschlagenen neuen Regelungen zur öffentlichen Prostitution gesondert zu evaluieren (→ siehe dazu Maßnahmenvorschlag 44).

Durch eine methodisch geeignete Untersuchung eines möglichen kausalen Zusammenhangs von Prostitutionstätigkeit und psychischen sowie physischen Beeinträchtigungen soll das Verständnis der komplexen Zusammenhänge im Bereich der Prostitution verbessert werden. Damit wird die Grundlage für weitere Verbesserungen im Bereich der Prostitutionsgesetzgebung geschaffen. Um Aussagen zu kausalen Wirkungen treffen zu können, muss eine Längsschnittstudie durchgeführt werden, die die psychische und physische Situation von Personen vor und nach der Aufnahme der Prostitutionstätigkeit erhebt und die festgestellten Entwicklungen mit einer adäquaten Kontrollgruppe, die die Prostitutionstätigkeit nicht aufgenommen hat, vergleicht. Die Untersuchung sollte mehrere Erhebungszeitpunkte vor und nach der Aufnahme der Prostitutionstätigkeit beinhalten. Um entsprechende statistische Analysen durchführen zu können, muss sichergestellt werden, dass eine ausreichend große und heterogene Stichprobe in der Befragung abgebildet ist. Zudem müssen die Messungen für das gewählte Design belastbare Daten erheben. Vor Beginn der Erhebung müssen daher sowohl Fragestellung als auch Auswertungsmethode klar definiert sein, um die hierfür notwendigen Daten zu erlangen. Das Forschungsprojekt muss sich an den Maßgaben der DFG zur guten wissenschaftlichen Praxis orientieren.[243]

Wird den Vorschlägen der Kommission gefolgt, bedarf es einer ausreichenden Umsetzungsfrist für die gesetzlichen Maßnahmen (zur besonders langen Umsetzungsfrist für die Maßnahmen zur öffentlichen Prostitution → siehe Maßnahmenvorschlag 44), da sich erhebliche Änderungen für Behörden, Prostituierte, Prostitutionsgewerbetreibende und Kund*innen ergeben. Auch wird man mittels Öffentlichkeitsmaßnahmen über die neuen Maßnahmen, insbesondere auch die neu begründeten Pflichten für Kund*innen, informieren müssen.

243 Deutsche Forschungsgemeinschaft 2024.

Abkürzungs-verzeichnis

Abs.	Abs.
a. D.	außer Dienst
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
Art.	Artikel
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
Aufl.	Auflage
BAGE	Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts
BayPAG	Bayerisches Polizeiaufgabengesetz (Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Polizei)
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGH	Bundesgerichtshof
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BIÖG	Bundesinstitut für Öffentliche Gesundheit
BKA	Bundeskriminalamt
BMBFSFJ	Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMJV	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
BSG	Bundessozialgericht
bspw.	beispielsweise
BT-Drs.	Drucksache des Bundestages
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CDU/CSU	Christlich Demokratische Union/Christlich-Soziale Union
d. h.	das heißt
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft
DSA	Digital Services Act bzw. Gesetz über digitale Dienste (Verordnung [EU] 2022/2065)
E	Entwurf
EGStGB	Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch
EG	Europäische Gemeinschaft
ehem.	ehemals
eIDAS	Verordnung über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste
etc.	et cetera (und so weiter)
EU	Europäische Union
EUDI	EU Digital Identity
EuGH	Europäischer Gerichtshof
e. V.	eingetragener VereinUAG
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
f.	folgende

FBS	Fachberatungsstelle
ff.	fortfolgende
Fn.	Fußnote
gem.	gemäß
GewHG	Gewalthilfegesetz
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GlüStV 2021	Glücksspielstaatsvertrag 2021 (Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland)
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GRETA	Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings
HIV	Human Immunodeficiency Virus
Hrsg.	Herausgeber*innen
IfSG	Infektionsschutzgesetz
i. S. d.	im Sinne des/der
i. V. m.	in Verbindung mit
KCanG	Konsumcannabisgesetz
KG	Kammergericht Berlin
KKG	Gesetz zur Kooperation und Information im Kinderschutz
KK-StPO	Karlsruher Kommentar zur Strafprozessordnung
KOK	Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e. V.
LAGuS	Landesamt für Gesundheit und Soziales
LAGuS-AÜLVO M-V	LAGuS-Aufgabenübertragungslandesverordnung Mecklenburg-Vorpommern
lit.	Litera (Buchstabe)
MuSchG	Mutterschutzgesetz
MüKo-StGB	Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NK-StPO	Nomos Kommentar zur Strafprozessordnung
NPOG	Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsgesetz
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSpielhG	Niedersächsisches Spielhallengesetz
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht
o. Ä.	oder Ähnliches
OBG	Ordnungsbehördengesetz
o. J.	ohne Jahr
OLG	Oberlandesgericht

OVG	Oberverwaltungsgericht
OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
PIN	Personal Identification Number
ProstAV	Prostitutionsanmeldeverordnung
ProstG	Prostitutionsgesetz (Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten)
ProstSchG	Prostituiertenschutzgesetz (Gesetz zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen)
ProstSchG-E	Prostituiertenschutzgesetz Entwurf
ProstSchG-ZustVO	Prostituiertenschutzgesetz-Zuständigkeitsverordnung
QR	Quick Response
RiStBV	Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
Rz.	Randziffer
S.	Satz/Seite
SchwarzArbG	Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung)
SchwKG	Schwangerschaftskonfliktgesetz
scil.	scilicet (gemeint ist)
SeuchRNeuG	Seuchenrechtsneuordnungsgesetz (Gesetz zur Neuordnung seuchenrechtlicher Vorschriften)
SGB	Sozialgesetzbuch
sog.	sogenannt
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StGB	Strafgesetzbuch
StGB-E	Strafgesetzbuch-Entwurf
STI	Sexually Transmitted Infection (sexuell übertragbare Infektion)
StPO	Strafprozessordnung
TfV	Triebfahrzeugführerscheinverordnung
ThürAGProstSchG	Thüringer Gesetz zur Ausführung des Prostituiertenschutzgesetzes
u. a.	unter anderem
UAG	Unterarbeitsgruppe
Var.	Variante
vgl.	vergleiche
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
wistra	Zeitschrift für Wirtschafts- und Steuerstrafrecht
Z.	Zeile
z. B.	zum Beispiel
ZfWG	Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht

Literatur-verzeichnis

Adriaenssens / Stevens / André / Maes / Rodríguez García (2024) Prostitutie en sekswerk in België na de decriminalisering.

Altay / Yurdakul / Korteweg (2021) Crossing borders: the intersectional marginalisation of Bulgarian Muslim transimmigrant sex workers in Berlin, in: Journal of Ethnic and Migration Studies 47, 1922–1939.

Ampt / Willenberg / Agius / Chersich / Luchters / Lim (2018) Incidence of unintended pregnancy among female sex workers in low-income and middle-income countries: a systematic review and meta-analysis, in: BMJ Open 8, e021779.

Barthe / Gericke (Hrsg.) (2023) Karlsruher Kommentar zur Strafprozessordnung mit GVG, EGGVG und EMRK, 9. Aufl. (zitiert als: Bearbeiter, in: KK-StPO).

Bartsch / Labarta Greven / Treskow / Küster / Deyerling / Zietlow / Schierholt (2022) Evaluierung der Strafvorschriften zur Bekämpfung des Menschenhandels (§§ 232 bis 233a StGB), Baden-Baden.

Bartsch / Küster / Treskow / Henningsmeier / Renzikowski (2025) Abschlussbericht – Evaluation des Gesetzes zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen (Prostituiertenschutzgesetz – ProstSchG), Berlin.

Bartsch / Renzikowski / Labarta Greven / Kubicki (2024) Straffreiheit für Straftaten von Opfern des Menschenhandels? Baden-Baden.

Berlit / Fritzsche / Lutzhöft / Münker (2026) Wettbewerbsrecht, 11., neu bearbeitete Aufl., München.

Birger / Peled / Benyamini (2023) Stigmatizing and inaccessible: The perspectives of female sex workers on barriers to reproductive healthcare utilization. A scoping review, in: Journal of Advanced Nursing 80, 2273–2289.

Bundeskriminalamt (BKA) (2026a) Bundeslagebild Menschenhandel und Ausbeutung 2025, abrufbar unter: https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/Menschenhandel/menschenhandelBundeslagebild2025.html?nn=27956 (zuletzt abgerufen am 01.09.2026).

Bundeskriminalamt (BKA) (2026b) Polizeiliche Kriminalstatistik 2024 und 2025, T01 Grundtabelle – Fälle (1.0), Schlüsselnummer 140020, abrufbar unter: https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/PolizeilicheKriminalstatistik/PKS2025/pksTabellen_Interpretationshilfen/BundFalltabellen/bundfalltabellen.html?nn=266674 (zuletzt abgerufen am 18.10.2026).

Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2025) Zur Freiwilligkeit in der Prostitution: Rechtsgutachten im Rahmen der Studie zur Evaluation des Gesetzes zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen (Prostituiertenschutzgesetz, nachfolgend „ProstSchG“) vom 21. Oktober 2016, Berlin.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2024) Nationaler Aktionsplan zur Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz der Betroffenen, Berlin.

Bundesministerium für Gesundheit / Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2016) BIS 2030 – Strategie zur Eindämmung von HIV, Hepatitis B und C und anderen sexuell übertragbaren Infektionen, Berlin.

Bundesrechnungshof (Hrsg.) (2014) Bericht an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über die Besteuerung der Prostitution, Bonn.

Collins / Bilge (2020) Intersectionality, 2. Aufl., Oxford.

Degenhardt / Lintzen (2019) Auswirkungen des Prostituiertenschutzgesetzes auf die Prostitutionsszene in NRW: Entwicklungsbeobachtung vor dem Hintergrund des am 01.07.2017 in Kraft getretenen Prostituiertenschutzgesetzes für das Berichtsjahr 2018, 2. korrigierte Fassung.

Deutsche Forschungsgemeinschaft (2024) Leitlinien zur Sicherung guter wissenschaftlicher Praxis.

Döring (2014) Prostitution in Deutschland: Eckdaten und Veränderungen durch das Internet, in: Zeitschrift für Sexualforschung 27, 99–137.

Dünchheim / Bringmann (2018) Schwarze Lotteriewetten – Zur Strafbarkeit der Anbieter gemäß § 284 Abs. 1 StGB, in: ZfWG, 502–507.

Ekert / Poel / Wing / Kersten (2025) Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung zum Bundesmodellprojekt Unterstützung des Ausstiegs aus der Prostitution, Berlin.

Erb / Schäfer (2025) Münchner Kommentar zum Strafgesetzbuch, Band 3 (§§ 80–184l), 5. Aufl., 2025, München: C.H. Beck (zitiert als: Bearbeiter, in: MüKo-StGB).

Faissner / Beckmann / Freistein / Jungilligens / Braun (2024) Healthcare for sex workers – access, barriers, and needs: An exploratory qualitative interview study, in: Ethik in der Medizin, 151–168.

Günter / Karle (2010) Das Gutachten zu Strafmündigkeit und Entwicklungsstand, in: Kröber / Dölling / Leygraf / Sass (Hrsg.), Handbuch der Forensischen Psychiatrie, Band 2, 561–599, Darmstadt.

Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA) (2025) 14th General Report, covering the period from 1 January to 31 December 2024.

Hart / Allen / Aubyn / Mason (2023) Exploring the Relationships Between Internalised Stigma, Loneliness, and Mental Well-Being Among Sex Workers, in: Sexuality & Culture 27, 191–210.

Helfferich / Fischer / Kavemann / Leopold / Rabe (2005) Untersuchung „Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes" – Abschlussbericht. Im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Helfferich / Kavemann / Rabe (2010) Determinanten der Aussagebereitschaft von Opfern des Menschenhandels zum Zweck sexueller Ausbeutung: Eine qualitative Opferbefragung, Köln.

Hurschmann / Kock / Tomova (2026) Qualitätsstandards und Empfehlungen für Fachberatungsstellen für Menschen in der Sexarbeit/Prostitution, Berlin.

Johnson / Potter / Beeching / Bradbury / Matos / Sumner / Wills / Worthing / Aldridge / Feder / Hayward / Pathak / Platt / Story / Sultan / Luchenski (2023) Interventions to improve health and the determinants of health among sex workers in high-income countries: A systematic review, in: The Lancet Public Health 8, e141–e154.

Kalinowski / Kroehn-Liedtke / Kaya / Lotysh / Mihaylova / Sipos / Zerbe / Schouler-Ocak / Rössler (2025) Quality of life, mental health, and socio-demographic differences across sex work settings: implications for specialized healthcare and support services, in: Frontiers in Public Health 13, 1703735.

Kavemann / Rabe / Fischer / Helfferich (2007) Vertiefung spezifischer Fragestellungen zu den Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes: Ausstieg aus der Prostitution, Kriminalitätsbekämpfung und Prostitutionsgesetz, Berlin.

Kaya / Kalinowski / Kroehn-Liedtke / Lotysh / Mihaylova / Zerbe / Rössler / Schouler-Ocak (2025) The impact of self-stigmatization on the mental health of female sex workers (FSWs), in: Frontiers in Public Health 13, 1679876.

Konrad / König (2018) Biopsychologische Veränderungen, in: Lohaus (Hrsg.), Entwicklungspsychologie des Jugendalters, 1–21, Heidelberg.

Kornet (2024) Arbeitsbedingungen von Sexarbeiter:innen in ausgewählten Ländern: Eine Zusammenstellung internationaler wissenschaftlicher Forschungsergebnisse, Berlin.

Körner / Netzelmann / Ceres / Hacke / Steffan (2020) Sexuelle Gesundheit in der Sexarbeit vor dem Hintergrund des Prostituiertenschutzgesetzes (ProstSchG): Einschätzungen von Berater*innen und Sexarbeiter*innen, in: Zeitschrift für Sexualforschung 33, 204–213.

Kroehn-Liedtke / Kalinowski / Kaya / Lotysh / Mihaylova / Sipos / Strunk / Zerbe / Rössler / Schouler-Ocak (2025) A quantitative study on female sex workers' mental health in Germany, in: Frontiers in Public Health 13, 1590151.

Kudlich / Berberich (2019) Abstrakte Gefährdungsdelikte im Internet und die Anwendbarkeit deutschen Strafrechts, in: NStZ, 633–638.

Kudlich / Oğlakcıoğlu (2024) Dort, wo, oder auch dort, von wo aus: Glücksspiel – wirklich grenzüberschreitend strafbar?, in: wistra, 45–50.

Kümmel (2023) Zur „grenzüberschreitenden" Strafbarkeit des Online-Glücksspiels, in: wistra, 228–236.

Langenbach / Thieme / van der Veen / Reinehr / Neuendorff (2023) Attitudes towards sex workers: a nationwide cross-sectional survey among German healthcare providers, in: Frontiers in Public Health 11, 1228316.

Lackner / Kühl / Heger (2025) Strafgesetzbuch – Kommentar, 31., neu bearbeitete Aufl., München (zitiert als: Bearbeiter, in: Lackner, Kühl, Heger, StGB).

Lotysh / Tezcan-Güntekin / Kalinowski / Kaya / Kroehn-Liedtke / Mihaylova / Schouler-Ocak / Rössler (2025) An explorative qualitative study of barriers to the use of health and mental health services among migrant female sex workers in Germany and needs for action, in: Frontiers in Public Health 12, 1464307.

Lund (2023) Das Verbreiten von Inhalten in geschlossenen Chatgruppen, in: NStZ, 641–646.

McCann / Crawford / Hallett (2021) Sex Worker Health Outcomes in High-Income Countries of Varied Regulatory Environments: A Systematic Review, in: International Journal of Environmental Research and Public Health 18, 3956.

Navidi / Shakibazadeh / Akbarpour / Raisi (2025) Peer-education strategies for enhancing sexual health services among female sex workers: A scoping review, in: BMC Women's Health 26, 40.

Pates / Schmidt (2009) Die Verwaltung der Prostitution: Eine vergleichende Studie am Beispiel deutscher, polnischer und tschechischer Kommunen, Bielefeld.

Platt / Grenfell / Meiksin / Elmes / Sherman / Sanders / Mwangi / Crago (2018) Associations between sex work laws and sex workers' health: A systematic review and meta-analysis of quantitative and qualitative studies, in: PLoS Medicine 15, e1002680.

Probst (2020) Vielschichtige Lebenswelten, komplexe Vulnerabilitäten – zur Lebens- und Arbeitssituation der Frauen am Straßenstrich im Berliner Kurfürstenkiez, in: Zeitschrift für Sexualforschung 33, 193–203.

Puri / Shannon / Nguyen / Goldenberg (2017) Burden and correlates of mental health diagnoses among sex workers in an urban setting, in: BMC Women's Health 17, 133.

Reynish / Hoang / Bridgman / Nic Giolla Easpaig (2021) Barriers and Enablers to Sex Workers' Uptake of Mental Healthcare: a Systematic Literature Review, in: Sexuality Research and Social Policy 18, 184–201.

Rössler / Koch / Lauber / Hass / Altwegg / Ajdacic-Gross / Landolt (2010) The mental health of female sex workers, in: Acta Psychiatrica Scandinavica 122, 143–152.

Rotsch/ Saliger/ Tsambikakis (Hrsg.) (2025) Nomos Kommentar zur Strafprozessordnung, 1. Aufl., Baden-Baden (zitiert als: Bearbeiter, in: NK-StPO).

Seib / Fischer / Najman (2009) The health of female sex workers from three industry sectors in Queensland, Australia, in: Social Science & Medicine 68, 473–478.

Schüchel (2018) Die rechtliche Situation der Prostituierten in Deutschland, Berlin.

Spindler / Schuster (2019) Recht der elektronischen Medien, Kommentar, 4. Aufl. (zitiert als: Bearbeiter, in: Spindler, Schuster).

Struyf (2023) To Report or Not to Report? A Systematic Review of Sex Workers' Willingness to Report Violence and Victimization to Police, in: Trauma, Violence, & Abuse 24, 3065–3077.

Teixeira / Oliveira (2017) Exploratory study on the prevalence of suicidal behavior, mental health, and social support in female street sex workers in Porto, Portugal, in: Health Care for Women International 38 (2017), 159–166.

Thiel (2025) Personenkontrolle, in: Heid / Möllers / Beckord / Bretschneider (Hrsg.), Wörterbuch Polizei- und Sicherheitsrecht, München.

Tiessen / Martinez / Ahmad / Beland / Fischer / Schaaf (2026) Wirksam und praxisnah regieren durch Evaluierung und Praxischecks, Berlin.

Tschoeke / Borbé / Steinert / Bichescu-Burian (2019) A Systematic Review of Dissociation in Female Sex Workers, in: Journal of Trauma & Dissociation 20, 242–257.

Von Galen (2024) Prostituiertenschutzgesetz (ProstSchG), Kommentar, 1. Aufl., München.

Von Heintschel-Heinegg / Kudlich (Hrsg.) (2026) Beck-Onlinekommentar zum Strafgesetzbuch, 70. Edition, 2026, München (zitiert als: Bearbeiter, in: Beck-OK StGB).

Willems (2024) Was brauchen Sexarbeiter*innen? Forschungsbericht der Studie „Sexuelle Gesundheit und HIV/STI-Präventionsstrategien und -bedarfe von Sexarbeitenden“.

World Health Organization (2022) Consolidated Guidelines on HIV, Viral Hepatitis and STI Prevention, Diagnosis, Treatment and Care for Key Populations, 1. Aufl., Genua.

Impressum

Dieses PDF ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung;
es wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt.

Herausgeber:
Unabhängige Expertenkommission zur Verbesserung
des Schutzes von Prostituierten

Im Auftrag des Bundesministeriums
für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Glinkastr. 24
10117 Berlin
www.bmbfsfj.bund.de



Für weitere Fragen nutzen Sie unser
Servicetelefon: 030 20 179 130
Montag–Donnerstag: 9–18 Uhr
Fax: 030 18 555-4400
E-Mail: info@bmbfsfjservice.bund.de

Stand: November 2026
Gestaltung Umschlag: www.zweiband.de

www.bmbfsfj.bund.de

facebook.de/bmbfsfj
instagram.com/bmbfsfj
linkedin.com/company/bmbfsfj
x.com/bmbfsfj
tiktok.com/@jugendministerium
youtube.com/@bmbfsfj