Zusammenfassung zu den (gesetzlichen) Maßnahmenvorschlägen der unabhängigen Expertenkommission zur Verbesserung des Schutzes von Prostituierten

Auftrag und Arbeitsprozess der Kommission

Die unabhängige Expertenkommission zur Verbesserung des Schutzes von Prostituierten (Prostituiertenschutzkommission) wurde am 24.11.2025 durch die Bundesministerin für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend eingesetzt. Die Kommission hat den Auftrag, die Regulierung der Prostitution in Deutschland zu überprüfen und Vorschläge zur Verbesserung des Schutzes der sexuellen Selbstbestimmung und der Gesundheit von Prostituierten sowie der Bekämpfung von Menschenhandel und Ausbeutung zu erarbeiten. In einem zweistufigen Verfahren sind nach einem Jahr gesetzliche Maßnahmenvorschläge vorzulegen, ein halbes Jahr später folgen Vorschläge zu nicht gesetzlichen Maßnahmen und der Abschlussbericht. Die Kommissionsmitglieder entstammen verschiedenen Arbeitsfeldern, darunter: Soziale Arbeit, Strafverfolgungspraxis, Straf- und Verwaltungsjustizpraxis, öffentlicher Gesundheitsdienst/Medizin und Wissenschaft. Die interdisziplinäre Zusammensetzung gewährleistet, dass sehr unterschiedliche Perspektiven, Positionen und Zugänge in den Arbeitsprozess der Kommission einfließen.

Zur Ergebnisfindung hat die Kommission zahlreiche Studien ausgewertet, Recht und Praxis der Prostitutionsregulierung in anderen Ländern analysiert sowie mehr als 150 schriftliche und mündliche Stellungnahmen von Personen und Institutionen eingeholt, wobei insbesondere Wert auf die Perspektiven von Prostituierten, ehemaligen Prostituierten und Betroffenen von Menschenhandel gelegt wurde. Auf dieser Basis ist es der Kommission in intensiven, aber stets konstruktiven Diskussionen gelungen, ihre unterschiedlichen Positionen in einem von allen Mitgliedern getragenen Gesamtkonzept zur Regulierung der Prostitution in Deutschland zusammenzuführen. Das Konzept besteht aus 51 Maßnahmenvorschlägen, die auch Kompromisse erforderten. Es beinhaltet den Vorschlag zu einem klar gefassten Rechtsrahmen, der Prostitution ermöglicht, bereits existierende Schutzmaßnahmen für Prostituierte verbessert, neue Schutzkonzepte schafft und nicht zuletzt Kund*innen und Prostitutionsgewerbetreibende zur Erreichung des Schutzzieles in die Verantwortung nimmt.

Maßnahmenvorschläge der Kommission – Auswahl zentraler Gesichtspunkte

Die Vorschläge der Kommission knüpfen an den bereits vorhandenen Rechtsrahmen des im Jahr 2017 in Kraft getretenen Prostituiertenschutzgesetzes (ProstSchG) an, gestalten das damit geschaffene Anmelde-, Erlaubnis- und Überwachungsverfahren aber teils grundlegend um; zudem sieht die Kommission Änderungen in mehreren weiteren Rechtsbereichen als erforderlich an.

Die nach dem ProstSchG bestehende Pflicht von Prostituierten zur Anmeldung samt damit verbundener Beratung trägt dem Umstand Rechnung, dass die Prostitution eine gefahrgeneigte Tätigkeit ist, die – gäbe es die Anmeldung nicht – ohne jede Vorbereitung auf die damit verbundenen Risiken aufgenommen werden könnte. Auch gewährleistet das regelmäßig zu wiederholende Anmeldeverfahren eine Anbindung von Prostituierten an spezifisch auf ihren Schutz ausgerichtete Behörden. Angesichts relevanter Anmeldehürden meldet sich bislang aber nur ein Teil der Prostituierten an. Um künftig deutlich mehr Prostituierte – und vermehrt auch solche in prekären Lagen – mit dem Anmeldeverfahren zu erreichen, schlägt die Kommission eine organisatorische Umgestaltung vor. Das Anmeldeverfahren soll in Zukunft

deutlich niedrigschwelliger und gebührenfrei zugänglich sowie mit hohen Datenschutzanforderungen versehen sein; das von der Kommission hierzu entwickelte Konzept schont zeitgleich behördliche Ressourcen. Zugleich strebt die Kommission eine deutliche Verbesserung der Beratungsqualität im Anmeldeverfahren zur Steigerung der Schutzwirkungen an. Die Beratung soll in Form einer Orientierungsberatung praxisnah, mit klarem Fokus auf die zentralen Schutzziele (Schutz der sexuellen Selbstbestimmung, dabei auch Erkennen von Zwangslagen, sowie Schutz der Gesundheit von Prostituierten) und stets zugeschnitten auf die individuellen Problemlagen der Beratenen erfolgen. Auch sollen die Anmeldestellen in ein breites regionales Netzwerk aus staatlichen Unterstützungsangeboten und nichtstaatlichen Fachberatungsstellen eingebunden werden. Die dringend erforderliche Stärkung der nichtstaatlichen Fachberatung ist dabei Gegenstand gleich mehrerer Maßnahmenvorschläge der Kommission: Gesetzliche Absicherung einer auskömmlichen Finanzierung, Schaffung eines Zeugnisverweigerungsrechtes für die Beratenden und Implementierung eines Anerkennungsverfahrens zur Sicherung der Beratungsqualität sind diesbezüglich die maßgeblichen Stichworte.

Wesentliche Neuerungen sollen die Regelungen über das Anmeldeverfahren aber auch in anderer Hinsicht erfahren. Zum Schutz junger Volljähriger soll die Anmeldung zur Prostitution künftig erst ab 21 Jahren erlaubt sein. Für schwangere Prostituierte hat die Kommission ein besonderes Schutzkonzept entwickelt, das sich an Wertungen des Mutterschutzgesetzes orientiert. Zentral ist schließlich, dass künftig auch die Kund*innen in Bezug auf die Anmeldung von Prostituierten in die Pflicht genommen werden sollen. Sexuelle Dienstleistungen sollen nur noch von angemeldeten Prostituierten in Anspruch genommen werden dürfen. Der Verstoß gegen diese Grundregel soll für Kund*innen eine Straftat sein. Zudem nehmen zahlreiche weitere Vorschläge der Kommission Kund*innen für die Regeleinhaltung im Bereich der Prostitution (etwa bei Sperrgebietsverstößen oder jugendgefährdender Prostitution, § 184g StGB) in die Pflicht.

Einen besonderen Stellenwert soll aus Sicht der Kommission der Schutz von Prostituierten vor Diskriminierung und Stigmatisierung einnehmen. Hierzu ist insbesondere die Schaffung einer zuständigen Stelle auf Bundesebene vorgesehen; zudem enthalten die Vorschläge der Kommission mehrere partizipative Elemente, die die Beteiligung von Prostituierten an der Ausgestaltung des Anmeldeverfahrens und in weiteren Regelungskontexten sicherstellen.

Mit dem im ProstSchG vorgesehenen Erlaubnisverfahren verfolgt der Gesetzgeber das Ziel, einen geordneten und übersichtlichen Prostitutionsmarkt zu schaffen und alle Akteure, die mit der Prostitution anderer Personen Geld verdienen, namentlich Prostitutionsgewerbetreibende, zu überprüfen und auf den Schutz der sexuellen Selbstbestimmung und der Gesundheit von Prostituierten zu verpflichten. In seiner aktuellen Ausgestaltung weisen die gesetzlichen Regelungen jedoch erhebliche Lücken auf. Insbesondere ist der digitale Bereich des Prostitutionsmarktes, in den sich mittlerweile die Anbahnung der Prostitution zu einem erheblichen Teil verlagert hat, bislang gänzlich unreguliert. Die Kommission hat daher einen breit gefassten Vorschlag zur Regulierung der digitalen Anbahnungsplattformen erarbeitet, um auch den über diese Kanäle tätigen Prostituierten mehr Schutz zu bieten. Eine weitere Schwäche der Regelungen zum Erlaubnisverfahren liegt darin, dass sie keine ausreichenden Mittel und Sanktionen für den Fall vorsehen, dass Prostitutionsgewerbetreibende sich dem Erlaubnisverfahren entziehen; vornehmlich im Bereich der Wohnungsprostitution werden Gewerbe vielfach weiterhin ohne Erlaubnis und damit fernab staatlicher Kontrolle betrieben. Die Kommission regt daher an, den Betrieb eines Prostitutionsgewerbes ohne staatliche Erlaubnis künftig deutlich

stärker – nämlich mit den Mitteln des Strafrechts – zu ahnden. Gleiches soll gelten, wenn Prostitutionsgewerbetreibende nicht angemeldete Prostituierte in ihren Betrieben tätig werden lassen. Zudem zielen weitere Vorschläge der Kommission auf die Erhöhung der Transparenz im Bereich der Prostitutionsgewerbe.

Besonderes Augenmerk hat die Kommission darüber hinaus auf das bislang weitgehend unregulierte Feld der öffentlichen Prostitution (Straßenprostitution) gelegt – ein Bereich, in dem nicht selten besonders vulnerable Personen tätig sind. Die öffentliche Prostitution soll nach einer längeren Übergangsfrist nur noch zulässig sein, wenn von den zuständigen Behörden Maßnahmen ergriffen werden, die sicherstellen, dass auch an diesen Prostitutionsorten den Kernanliegen des ProstSchG – Schutz der sexuellen Selbstbestimmung und der Gesundheit von Prostituierten – Beachtung geschenkt wird.

Menschenhandel und Ausbeutung gehören zum Bereich der Kontrollkriminalität, es sind Straftaten, die der Polizei in der Regel durch proaktive Ermittlungstätigkeiten und nur selten durch Anzeige bekannt werden. Zur Verbesserung der präventiven Kontrollmöglichkeiten schlägt die Kommission daher die Ausdehnung der Überwachungsbefugnisse nach dem ProstSchG auf die Polizei vor, zudem eine deutliche Erhöhung der Ressourcen von Polizei und Staatsanwaltschaften im maßgeblichen Kriminalitätsbereich und die spezifische Schulung dieser Strafverfolgungsorgane. Außerdem müssen aus Sicht der Kommission verschiedene Maßnahmen zur Verbesserung der Rechtssicherheit im Vollzug der Überwachung getroffen werden (etwa: Begrenzung von Scheinfreiereinsätzen auf den Schutz von Prostituierten).

Die verstärkte Inanspruchnahme von Kund*innen sowie Prostitutionsgewerbetreibenden für die Einhaltung der Regeln im Bereich der Prostitution flankiert schließlich einen weiteren wichtigen Vorschlag der Kommission: Prostituierte sollen künftig bei Verstößen gegen die Anmeldepflicht, bei Sperrgebietsverstößen (und in mehreren weiteren Punkten) komplett sanktionsfrei gestellt werden, um das Entstehen von Abhängigkeitsverhältnissen und die Verschlechterung von unter Umständen ohnehin bereits prekären Lagen zu verhindern.