

Renovabis e.V. · Repräsentanz in Berlin · Chausseestr. 128/129 · 10115 Berlin

Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren,
Frauen und Jugend
Frau Bundesministerin Karin Prien
Glinkastraße 24
10117 Berlin

Ihre Ansprechpartnerin
Renate Krekeler-Koch

Telefon: +49 (0)30 235916239
E-Mail: rkk@renovabis.de

Berlin, 01.06.2026 rkk

Weiterentwicklung der Prostitutionspolitik – Anmerkungen zur Evaluation des Prostituiertenschutzgesetzes

Sehr geehrte Frau Bundesministerin,

die laufende Evaluation des Prostituiertenschutzgesetzes bietet eine wichtige Gelegenheit, den bestehenden Rechtsrahmen kritisch zu überprüfen und weiterzuentwickeln. Renovabis nimmt diese Debatte mit der Erfahrung aus seiner internationalen Projektarbeit sowie seiner langjährigen Zusammenarbeit mit kirchlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren im Bereich Migration, soziale Teilhabe und Bekämpfung von Menschenhandel zum Anlass, einige grundsätzliche Überlegungen einzubringen.

Als Gründungsmitglied des Aktionsbündnisses gegen Frauenhandel engagiert sich Renovabis seit über 25 Jahren in der Bekämpfung von Menschenhandel und sexualisierter Ausbeutung. Die dabei gewonnenen Erfahrungen, insbesondere im Kontext Mittel- und Osteuropas, zeigen, wie eng ökonomische Notlagen, migrationsbedingte Abhängigkeiten und Formen organisierter Ausbeutung miteinander verwoben sind. Vor diesem Hintergrund ist die Frage nach der **zukünftigen Ausgestaltung der Prostitutionspolitik aus unserer Sicht nicht nur eine technische oder ordnungsrechtliche, sondern eine grundlegende gesellschafts- und rechtspolitische Entscheidung.**

Die Diskussion um das Prostituiertenschutzgesetz ist derzeit stark von der Frage geprägt, wie bestehende Regelungen verbessert und Schutzmechanismen innerhalb des bestehenden Systems gestärkt werden können. Diese Perspektive ist nachvollziehbar und greift wichtige Aspekte auf, die auch aus unserer Sicht von großer Bedeutung sind. Hierzu gehören insbesondere der Ausbau von Beratungsstrukturen, der niedrigschwellige Zugang zu Unterstützungsangeboten sowie die Verbesserung der rechtlichen und sozialen Situation der Betroffenen.

Gleichzeitig zeigen die vorliegenden Erfahrungen aus Praxis und Evaluation jedoch, dass diese Maßnahmen allein nicht ausreichen, um die strukturellen Ursachen von Ausbeutung wirksam zu adressieren. Ein erheblicher Teil der in der Prostitution tätigen Personen befindet sich in Situationen eingeschränkter Handlungsspielräume, die durch ökonomische Zwänge, rechtliche Unsicherheiten oder soziale Abhängigkeiten geprägt sind. Diese Rahmenbedingungen lassen sich nur begrenzt durch eine Optimierung bestehender Regelungen innerhalb des Systems verändern.

Vor diesem Hintergrund erscheint es aus Sicht von Renovabis erforderlich, auch die methodische Anlage der schriftlichen Anhörung selbst kurz zu reflektieren.

Zwei Vorbemerkungen zur Datengrundlage und zum Zuschnitt der Leitfragen.

Zur Datengrundlage: Die Evaluation stützt sich maßgeblich auf eine Online-Befragung, deren Stichprobe (Durchschnittsalter über 36 Jahre, hoher Anteil mit Hochschulabschluss und deutscher Staatsangehörigkeit) erheblich von dem abweicht, was Beratungsstellen in der aufsuchenden Arbeit dokumentieren: einen überwiegenden Anteil von Frauen mit Migrationsgeschichte, geringen Deutschkenntnissen und prekärem Aufenthaltsstatus. Die Clusteranalyse der Evaluation zeigt zudem, dass die am stärksten belasteten Gruppen klein sind und in den Gesamtdurchschnitten untergehen. Wir bitten die Kommission, diese Repräsentativitätslücke bei der Gewichtung der Befunde mitzudenken: Gerade die Lebensrealität besonders vulnerabler Gruppen ist in den Daten am schwächsten abgebildet.

Die von der Kommission formulierten Leitfragen setzen im Ausgangspunkt voraus, dass Prostitution eine Tätigkeit sei, deren Ausübung unter geeigneten Rahmenbedingungen sicher gestaltet werden könne. Damit ist implizit ein Marktmodell vorausgesetzt, das es lediglich zu optimieren gelte. Sie lässt damit die strukturellen Ursachen der Ausbeutung und die Rolle der Nachfrage, die diesen Markt trägt, außerhalb des Blickfelds.

Diese Grundannahme prägt auch die Ausrichtung der ersten Leitfrage, die den Fokus auf die Verbesserung der rechtlichen und sozialen Rahmenbedingungen legt. Zwar ist eine Stärkung von Schutzmechanismen innerhalb des bestehenden Systems von großer Bedeutung. Aus unserer Sicht tritt jedoch die weitergehende Frage in den Hintergrund, inwieweit die Funktionsweise dieses Systems selbst zur Entstehung von Ausbeutung und Abhängigkeit beiträgt. Die empirischen Erfahrungen, insbesondere im Kontext grenzüberschreitender Ausbeutungsstrukturen, legen nahe, dass **Sicherheitsdefizite nicht allein aus unzureichender Regulierung resultieren, sondern tief in den zugrunde liegenden Marktmechanismen verankert sind.**

Auch die zweite Leitfrage, die verschiedene Regulierungsmodelle gegenüberstellt, verbleibt im Kern in einem vergleichenden Zugriff zwischen unterschiedlichen Steuerungsansätzen. Renovabis spricht sich für einen Wechsel zum Nordischen Modell aus. Die Annahme, ein regulierter Markt könne Ausbeutung in akzeptable Bahnen lenken, hat sich in Deutschland seit 2002 nicht bestätigt. Die Evaluation des ProstG 2007 stellte die Verfehlung der Gesetzesziele fest; für das ProstSchG zeichnet sich ab, dass es vor allem administrative Pflichten geschaffen hat. Ob es die Gewalt- und Ausbeutungsrisiken für die vulnerabelste Gruppe gesenkt hat, lässt sich gerade nicht belegen, weil eben diese Gruppe aus der Datengrundlage weitgehend herausfällt; das Ausbleiben entsprechender Befunde ist hier kein Wirksamkeitsnachweis, sondern Folge der Erhebungslücke.

Ein großer Teil der Betroffenen entscheidet nicht freiverantwortlich, sondern in einer Lage, die als prekäre Selbstbestimmung (Lob-Hüdepohl) bezeichnet werden kann: Die Einwilligung ist formal vorhanden, aber durch ökonomischen Druck, migrationsrechtliche Abhängigkeit und den Einfluss Dritter so überformt, dass die Grenze zwischen freiwillig und erzwungen unscharf wird. Wo ein Markt darauf angewiesen ist, dass ein nennenswerter Teil seines Angebots aus solchen prekären Lagen gespeist wird, wird die Verletzbarkeit dieser Personen zur Geschäftsgrundlage.

Die dritte Leitfrage schließlich nimmt besonders schutzbedürftige Gruppen (Schwangere, junge Erwachsene unter 21 Jahren) in den Blick und fragt nach spezifischen Regulierungen. Diese Perspektive anerkennt bestehende Vulnerabilitäten, verengt diese jedoch auf klar abgrenzbare Personengruppen. Eine auf einzelne Gruppen fokussierte Regulierung kann diese strukturelle Dimension nur begrenzt erfassen. Der Fokus auf zwei besonders schützenswerte Gruppen impliziert, die Lage der übrigen sei unproblematisch. Die spezifische Regulierung ist geboten, sie ersetzt aber nicht die grundlegende Neuausrichtung, für die wir in Frage 2 plädieren.

Schwangere: § 32 Abs. 3 ProstSchG verbietet bereits das Verbreiten von Angeboten, die auf die Gelegenheit zum Geschlechtsverkehr mit Schwangeren hinweisen, und zwar ausdrücklich auch dann, wenn der Hinweis „in mittelbarer oder sprachlich verdeckter Form“ erfolgt. Der Verstoß ist als Ordnungswidrigkeit mit einer Geldbuße von bis zu 10.000 Euro bewehrt (§ 33 Abs. 1 Nr. 14 ProstSchG). Das Verbot bleibt in der Praxis dennoch wirkungslos: Entsprechende Angebote zirkulieren weiter in Freierforen, das Defizit liegt also nicht in der Sanktionshöhe, sondern im Vollzug. Hinzu kommt eine systematische Lücke. Der Bußgeldtatbestand trifft nur die Angebots- und Vermittlungsseite, also wer eine solche Dienstleistung „anbietet, ankündigt oder anpreist“. Die Nachfrageseite, der Freier selbst, wird vom geltenden Recht nicht erfasst. Wir fordern daher die konsequente Durchsetzung des bestehenden Verbots und seine Ergänzung um ein sanktionsbewehrtes Kaufverbot auf der Nachfrageseite. Die schwangere Frau bleibt in jedem Fall straffrei.

Junge Volljährige: Bei jungen Volljährigen (18-20 Jahre) entfällt im Tatbestand der Zwangsprostitution der Nachweis einer ausgenutzten Zwangslage: § 232a Abs. 1 StGB bestraft den Veranlasser bereits dann, wenn das Opfer diese Altersgrenze unterschreitet, ohne dass eine Zwangslage oder eine auslandsspezifische Hilflosigkeit hinzutreten muss. Der Gesetzgeber stuft junge Volljährige damit als besonders schutzbedürftig ein. Diese Wertung greift bislang allerdings nur gegenüber dem Veranlasser, nicht gegenüber dem Nachfrager. Die Freierstrafbarkeit des § 232a Abs. 6 StGB knüpft allein an die Ausnutzung einer Zwangslage oder einer auslandsspezifischen Hilflosigkeit an und übernimmt die Altersvariante nicht. Erforderlich wäre eine Sanktionierung der Nachfrage nach dieser Gruppe und ihrer Vermittler; die jungen Frauen selbst bleiben straffrei.

Zusammenfassend entsteht der Eindruck, dass die Leitfragen in ihrer Gesamtheit stärker auf die Verbesserung und differenzierte Ausgestaltung eines bestehenden Systems ausgerichtet sind, als auf eine grundlegende Prüfung seiner Voraussetzungen. Aus Sicht von Renovabis ist es jedoch gerade diese vorgelagerte Analyse, die für eine tragfähige politische Entscheidung erforderlich ist. Eine Weiterentwicklung der Prostitutionspolitik sollte daher nicht allein bei der Optimierung einzelner Instrumente ansetzen, sondern **die strukturellen Bedingungen von Ausbeutung sowie die Rolle der Nachfrage systematisch in den Blick nehmen.**

Wir halten es für erforderlich, die Frage nach der grundlegenden Ausrichtung staatlichen Handelns stärker in den Mittelpunkt zu rücken. Die Entscheidung über die zukünftige Prostitutionspolitik ist aus unserer Sicht nicht allein eine Frage der Wirksamkeit einzelner Instrumente, sondern berührt grundlegende **normative Maßstäbe, insbesondere im Hinblick auf Menschenwürde und Gleichberechtigung.**

Das Grundgesetz verpflichtet den Staat, die Würde des Menschen zu achten und zu schützen und die tatsächliche Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu fördern. Diese Schutzpflichten gewinnen besondere Bedeutung in Kontexten, in denen strukturelle Ungleichheiten und Abhängigkeiten eine zentrale Rolle spielen. Auch aus europarechtlicher Perspektive ergeben sich entsprechende Anforderungen: Die **Europäische Menschenrechtskonvention** verpflichtet die Vertragsstaaten, wirksame Maßnahmen zum Schutz vor Ausbeutung und Menschenhandel zu ergreifen und hierfür einen geeigneten rechtlichen und institutionellen Rahmen zu schaffen. Diese Verpflichtung umfasst nicht nur strafrechtliche Sanktionen gegen Täter, sondern auch präventive und strukturelle Maßnahmen, die die Entstehungsbedingungen von Ausbeutung in den Blick nehmen. Die Reichweite dieser Schutzpflichten **legt nahe, dass auch die Rolle der Nachfrage als möglicher struktureller Faktor in die rechtliche Bewertung einzubeziehen ist.**

Aus Sicht von Renovabis ist entscheidend, dass ein solcher Ansatz die Perspektive verschiebt: weg von einer primären Regulierung eines bestehenden Marktes hin zu einer stärkeren Berücksichtigung der strukturellen Bedingungen, unter denen Ausbeutung entsteht. In diesem Sinne kann das Nordische Modell als ein Orientierungsrahmen verstanden werden, der geeignet ist, die normative Zielrichtung der Prostitutionspolitik neu auszurichten. Ebenso bedarf es verstärkter präventiver Maßnahmen sowie einer verbesserten internationalen Zusammenarbeit zur Bekämpfung von Menschenhandel.

Die laufende Evaluation des Prostituiertenschutzgesetzes bietet die Chance, diese Fragen in einem offenen und differenzierten Prozess zu diskutieren. Aus Sicht von Renovabis sollte dieser Prozess den Mut haben, grundlegende Annahmen zu hinterfragen.

Gern stehen wir für einen weiterführenden Austausch zu diesen Fragen zur Verfügung und bringen unsere Erfahrungen und Perspektiven in den weiteren Prozess ein.

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Thomas Schwartz
Hauptgeschäftsführer



Renate Krekeler-Koch
Leiterin der Berlin-Repräsentanz