

Das ganze Feld im Blick? Zur Evaluation des ProstSchG 2025

Online-Konferenz

des Ludwigsburger Bündnis gegen Menschenhandel und |Zwangs-|Prostitution

28. Juli 2025

Zwei einführende Bemerkungen zur Evaluation des ProstSchG 2025

Marie Kaltenbach

- Vortragsskript -

Vielen Dank für die Einladung zu dem heutigen Austausch über den erschienenen Evaluationsbericht zum Prostituiertenschutzgesetz. Dr. Jakob Drobnik und ich werden in die Evaluationsstudie einführen und diese kritisch kommentieren. Da die Evaluation mit über 800 Seiten sehr umfangreich ist, werden wir nicht auf alle Teile der Evaluation ausführlich eingehen können. Ein Anreißen einzelner Teile würde der Evaluation nicht gerecht werden. Daher haben wir uns dazu entschieden, dass wir in unserer Einführung die Evaluation primär in ihrem Forschungszugang, dem Studiendesign und ihrer Methodik beleuchten, da diese Aspekte die Qualität der Studienergebnisse beeinflussen und die Aussagekraft der Studie folglich vor diesem Hintergrund bewertet werden muss.

Obwohl der Gesetzgeber seit 2017 mit Einführung des Prostituiertenschutzgesetzes (ProstSchG) eine Anmeldung Prostituerter sowie eine Erlaubnispflicht für Betreiber von Prostitutionsstätten vorsieht, gibt es nach wie vor nur wenig belastbare Zahlen dazu, wie viele Personen sich in Deutschland tatsächlich in der Prostitution befinden. Das bedeutet aber nicht, dass keine Kenntnisse über die Lebenssituation Prostituerter oder die Strukturen und Kräfteverhältnisse auf dem Prostitutionsmarkt vorliegen würden. In den vergangenen Jahren sind verschiedenste Forschungsarbeiten in verschiedenen Disziplinen hierzu erschienen.¹ Und nicht zu vergessen, verfügen auch Organisationen wie die Polizei, Fachberatungsstellen und Hilfsorganisationen über Wissen und Zahlen aus ihrer Arbeit im Feld. Die Evaluation ist daher als ein Forschungsbeitrag zu einem Teilausschnitt der Prostitution in Deutschland zu betrachten. Sie hat aber nicht die nötigen Erkenntnisse gebracht, um die einzige Grundlage für die weitere politische Diskussionen zu bilden. Denn hierzu weist sie auch zu viele methodische Schwächen auf, hierauf wird Herr Drobnik gleich näher eingehen. Außerdem zeichnet sich in der Evaluation ein unkritischer Umgang mit dem Feld und den Akteuren der Prostitution ab. Dies werde ich gleich weiter begründen.

1) Hintergrund

Bevor ich zu meinen zwei Bemerkungen zur Evaluation komme, gehe ich kurz auf den Hintergrund der Evaluation ein: Die Durchführung einer Evaluation ist im ProstSchG in §38 festgeschrieben worden. Das Bundesministerium für Familie Frauen, Senioren und Jugend schrieb einen Forschungsauftrag zur Realisierung dieser Vorgabe aus. Das Kriminologische Forschungsinstitut

¹ U.a. Baier et al. (2018); Döring, et. al. (2022); Euchner (2015); Hill/Bibbert (2019); Mack/Rommelfanger (2023); Vorheyer (2010); Wege (2021)

Niedersachsen, im Folgenden KFN, erhielt den Zuschlag. Das KFN führte im Zeitraum von 01.07.2022 bis 01.04.2025 gemeinsam mit drei Unterauftragsnehmern die Evaluation durch.

Die Projektleitung hatte Prof. Dr. Tillmann Bartsch vom KFN inne. Die Evaluation besteht aus insgesamt einem Abschlussbericht und zwei Gutachten. Am Abschlussbericht wirkten Prof. Dr. Tillmann Bartsch, Robert Küster, Laura Treskow, Isabel Henningsmeier und als Unterauftragnehmer Prof. Dr. Joachim Renzikowski (Universität Halle Wittenberg) mit. Das Begleitgutachten zu „Freiwilligkeit in der Prostitution“ wurde von Prof. Dr. Hauke Brettel (Johannes-Gutenberg-Universität Mainz) und das Begleitgutachten zum „Prostituiertenschutzgesetz und Baurecht“ wurde von Prof. Dr. Elke Gurlit (Johannes-Gutenberg-Universität Mainz) verantwortet.

Die Evaluation hat das Ziel die Wirkung und Wirksamkeit des ProstSchG zu untersuchen. Das KFN nahm nach eigenen Angaben eine retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung vor. Das bedeutet, die Folgen eines Gesetzes werden rückblickend analysiert und die Zielerreichung überprüft. Hierzu identifizierte das KFN Ober-, Haupt- und Unterziele des ProstSchG.² Es werden Akzeptanz und Praktikabilität des Anmelde- und Erlaubnisverfahrens sowie des Überwachungsverfahrens überprüft. Der Zielerreichungsgrad des Gesetzes wird bzgl. der Stärkung und des Schutzes der sexuellen Selbstbestimmung, dem Gesundheitsschutz und der Gewährleistung vertraglicher Arbeitsbedingungen überprüft. Außerdem werden nicht-intendierte Nebenfolgen untersucht. Zum Aufbau der Evaluation: Der Abschlussbericht beginnt mit einer sehr ausführlichen Einführung. Nach der Darstellung des Forschungsstands zum ProstSchG in Teil 2 stellen die Studienautoren in Teil 3 das Studiendesign und die Methode vor. In Teil 4 erfolgt eine Medienanalyse zur Berichterstattung über das ProstSchG sowie die Auswertung der Bundesstatistik. Teil 5 bildet den Hauptteil der Studie. Hier werden die Empirie und die Ergebnisse der Befragungen präsentiert. In Teil 6 geben die Studienautoren dann Empfehlungen an den Gesetzgeber ab. Wir werden im Verlauf des Abends sicher noch genauer auf die Ergebnisse und Empfehlungen der Evaluation zu sprechen kommen. An dieser Stelle möchte ich nur schonmal das Fazit zitieren, das das KFN aus der Evaluation zieht – ich zitiere aus dem Schlusswort: „Das ProstSchG hat Stärken. Das ProstSchG hat auch Schwächen. Beides wurde in diesem Bericht aufgezeigt. Da die Schwächen jedoch weitgehend behebbar erscheinen, hat das ProstSchG aus Sicht der Autor*innen vor allem Potenzial.“³

Ich möchte nun zwei grundsätzlichere Bemerkungen machen, die den Forschungszuschnitt der Evaluation betreffen. Ich halte die beiden Bemerkungen für wichtig, um die Evaluationsstudie als wissenschaftlichen Beitrag besser einordnen zu können und aufzuzeigen, wie das KFN mit bestimmten forschungspraktischen Herausforderungen umgegangen ist:

2) *Forschen im Feld der Prostitution*

Die erste Bemerkung zielt auf die Herausforderungen, mit denen empirisches Forschen im Feld der Prostitution immer verbunden ist und mit denen sich folglich auch das KFN konfrontiert sah. Der Zugang zum Feld ist für Forschende mit Hürden verbunden oder bleibt für externe Personen ganz verschlossen.⁴ Prostituierte gelten als eine schwer zu erreichende Zielgruppe, die sich

² Eine Übersicht hierzu findet sich hier: Bartsch et al. (2025): S. 71

³ Bartsch et al. (2025): S. 614

⁴ Vgl. Ruhne (2008)

externen Forschenden gegenüber in Interviews auch nicht „einfach“ öffnet. Die teils sehr belastenden Lebenssituationen dieser Personen erfordern einen sensiblen Umgang und ein Vertrauensverhältnis. Gerade auch weil viele der prostituierten Frauen in Abhängigkeits- bis Ausbeutungsverhältnissen stecken, ist das offene Sprechen über die eigene Lebenssituation oft nicht möglich.⁵ Das Feld der Prostitution ist unübersichtlich und die Akteure stehen in teils komplexen Beziehungen zueinander.⁶ Nach wie vor ist das Prostitutionssystem von kriminellen Strukturen durchzogen und schottet sich entsprechend nach außen ab. Es ist also nicht zu erwarten, dass Profiteure der Prostitution einen offenen Einblick in ihr Handeln geben. Neben all diesen Schwierigkeiten des Feldzugangs, kommt noch die gesellschaftliche Dimension hinzu: Im Feld der Prostitution konkurrieren verschiedene politische, moralische und ethische Vorstellungen miteinander. Ein weiterer erschwerender Faktor für das Forschen im Feld ist sicher auch, dass mit der Prostitution in Deutschland Milliarden von Euro verdient. Es ist also von starken wirtschaftlichen Eigeninteressen verschiedener Akteursgruppen, wie Bordellbetreibenden oder Escort-Agenturen auszugehen. Aber auch Freier profitieren von der derzeitigen Gesetzgebung, die auch den Sexkauf legalisiert. Bei einer Evaluation mögen sich viele dieser Herausforderungen für Forschende noch potenzieren, so führt eine Evaluation im Auftrag des Gesetzgebers ja immer schon die Perspektive einer möglichen anschließenden politischen Kurskorrektur mit.

Wie ist das KFN aber nun mit diesen Herausforderungen des Feldes umgegangen? Das KFN benennt manche dieser Herausforderungen und versucht entsprechende forschungspraktische Maßnahmen zu ergreifen.⁷ Bspw. wurden die Fragebögen für Prostituierte in mehrere Sprachen übersetzen, um dem Umstand, dass sich überwiegend nicht-deutsche Staatsangehörige in der Prostitution befinden, Rechnung zu tragen. An anderer Stelle scheint das Forschungsteam die Herausforderungen des Forschungsfeldes Prostitution aber nicht ganz so ernst zu nehmen. Obwohl im Vorfeld von verschiedenen Beratungsstellen und NGOs kommuniziert wurde, dass sich die Befragung Prostituiertes schwer gestalten wird, weil die meisten prostituierten Frauen weder Zeit noch genug Vertrauen besitzen, um einen Online-Fragebogen auszufüllen, hielt das KFN an der gewählten Methode fest. Wie ich vorher beschrieben habe, handelt es sich bei prostituierten Personen um eine schwer zu erreichende Zielgruppe. In der quantitativen Befragung des KFN hingegen war die Beteiligung prostituierten Personen überdurchschnittlich, wenn nicht gar auffällig hoch: Die Samplegröße von 2.350 befragten Prostituierten und Rücklaufquoten von bis zu über 80%⁸ (wobei in der Sozialforschung Rücklaufquoten von 20 % bei gut zu erreichenden Zielgruppen die Regel sind), sind vor dem Hintergrund der genannten Schwierigkeiten mehr als verwunderlich und auf jeden Fall erklärungsbedürftig. Nahe liegt bei solchen Rücklaufquoten eher eine ausgeprägte Selbstselektion des Feldes, wenn nicht sogar eine mögliche Beeinflussung der Befragung durch Dritte. Denn wer den Fragebogen letztlich ausgefüllt hat, lässt sich über eine Online-Befragung nicht verifizieren. Das KFN vermerkt zwar, dass es sich um außergewöhnlich hohe Rücklaufquoten handle,⁹ aber eine schlüssige Erklärung oder gar eine kritische Reflexion hierzu findet sich nicht.

⁵ Vgl. Wege (2021): S. 35 ff.

⁶ Vgl. Wege (2021): S. X

⁷ Bartsch et al (2025): S. 91 ff.

⁸ Bartsch et al (2025): S. 94

⁹ Bartsch et al. (2025): S. 94

3) *Methodologisch angelegte Nähe zum Feld*

Meine zweite Bemerkung zielt auf die Methodologie der Evaluation – also welche Methoden eigentlich geeignet sind, um das herauszufinden, was mich interessiert. Wenngleich mit dem Evaluationsauftrag durch den Gesetzgeber gewisse Vorgaben und Erkenntnisziele vorgegeben sind und es sich diesbezüglich um eine Auftragsforschung handelt, muss die Eignung bestimmter Methoden von den Forschenden bewertet werden. Die Evaluation des ProstSchG sollte untersuchen, wie das ProstSchG in der Praxis wirkt.¹⁰ Hierzu setzte das KFN primär auf die Befragung derer, die vom ProstSchG adressiert werden oder das Gesetz umsetzen.¹¹

Wie gerade beschrieben herrschen im Feld der Prostitution starke wirtschaftliche und politische Interessen vor. Das KFN selbst verweist auf die Problematik, dass im Rahmen von Evaluationen Interessen grundsätzlich eine Rolle spielen könnten und man darauf vorbereitet sein müsse.¹² Das KFN setze trotz dieser Feststellung auf die Befragung von Akteuren, die mit der Prostitution ein direktes, persönliches oder wirtschaftliches Interesse verbinden (Gewerbetreibende, Kund*innen) und wählte mit der Online-Befragung eine Methode, bei der sich nicht überprüfen lässt, wer den Fragebogen ausgefüllt hat. Die vom KFN gestellten Fragen zielen darüber hinaus primär auf die subjektive Einschätzung dieser Gruppen ab. Um ein Beispiel zu geben:

Prostituierte, Gewerbetreibende, Kund*innen und Behördenmitarbeitende werden nach ihrer Einschätzung gefragt, ob Kund*innen die Grenzen Prostituiertener überschreiten und sich nicht an Regeln halten würden. Darauf antworteten 71,3% der Prostituierten, 60,7% der Kund*innen und 89,1% der Gewerbetreibenden mit „trifft nicht zu“. D.h. aus Sicht von Personen, die direkt in die Prostitution involviert sind, verhalten sich Kund*innen überwiegend regelkonform. Bei den Sachbearbeitenden aus den Behörden stimmten 57,1% der Aussage nur teilweise zu und 17,5% stimmten zu.¹³ D.h. Behördenmitarbeitende schätzen das Verhalten von Freiern deutlich häufiger als respektlos ein. Das KFN benennt diesen Befund, der auch an anderen Stellen auftaucht, wie folgt: „Diejenigen, die sehr nah an der Prostitution ‚dran sind‘, scheinen einen anderen Blick auf die Prostitutionswirklichkeit zu haben als diejenigen, die weiter entfernt sind. Das ist ein neuer Befund, über den man nachdenken sollte.“¹⁴ In der Evaluation selbst denkt das KFN nicht weiter hierüber nach, was erstaunlich ist, für einen solch zentralen Befund. Aber hier wird die von mir skizzierte Problematik mehr als deutlich: Indem das KFN sich in der quantitativen Befragung hauptsächlich auf die Aussagen von Personen mit einem Eigeninteresse an der Prostitution (Prostituierte, Gewerbetreibende, Kund*innen) stützt und hieraus am Ende auch seine Empfehlungen ableitet, entsteht ein Bild der Prostitution, das sich aus den Angaben derer bildet, deren persönliche oder wirtschaftliche Interessen eng mit dem Fortbestand des Status quo verbunden sind. So ergibt sich eine Nähe zum Feld, die methodologisch angelegt ist. Der Methodologie fehlt ein Korrektiv. Ein Abgleich mit objektiv überprüfbareren Daten oder

¹⁰ BMBFSFJ 2025: <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/gleichstellung/frauen-vor-gewalt-schuetzen/prostituiertenschutzgesetz/gesetzliche-evaluation-186940> [letzter Zugriff: 21.7.25]

¹¹ In der Online-Befragung wurden Prostituierte, Gewerbetreibende, Kund*innen und Behördenmitarbeitende befragt. In den qualitativen Interviews wurden zusätzlich weitere Berufsgruppen einbezogen, wie Polizeibeamt*innen, Rechtsanwält*innen, Ärzt*innen und Fachberatungsstellen. Eine systematische Darstellung der Ergebnisse des qualitativen Teils (Expert*inneninterviews, Fokusgruppen, Gruppendiskussionen) findet sich in der Evaluation allerdings nicht.

¹² Bartsch et al. (2025): S.134

¹³ Bartsch et al. (2025): S. 521

¹⁴ Bartsch et al. (2025): S. 524

unabhängigen Indikatoren sowie eine Kontextualisierung hätte hier eine kritische Distanz zu den Aussagen des Feldes ermöglicht. Insbesondere das Antwortverhalten, sowie die angesprochenen Rücklaufquoten in der Gruppe der Prostituierten werfen Fragen zur Plausibilität der Daten auf. Da das KFN, um es etwas salopp zu formulieren, die Aussagen der Befragten aber für bare Münze nimmt und sich auf diese verlässt, fehlt eine kritische Reflexionsfolie für die Interpretation der Daten. Meist werden die Ergebnisse der Befragung auch bloß nebeneinandergestellt, ohne diese weiter zu kommentieren oder gar zu kontextualisieren.

Ich komme zu meinem Fazit: Das KFN berücksichtigt die Komplexität des Feldes und die Schwierigkeiten des Feldzugangs aus meiner Sicht in der Methodik nicht hinreichend. Außerdem liegt eine methodologisch angelegte Nähe zum Feld vor, die jedoch nicht reflektiert wird. Die Ergebnisse der Evaluation sind daher nur eingeschränkt aussagekräftig. Auch die die Empfehlungen des KFNs an den Gesetzgeber, die aus den erhobenen Daten abgeleitet werden, müssen daher mit Vorsicht genossen werden. Ich hoffe, meine beiden Bemerkungen helfen, die Evaluationsstudie besser einordnen und nachvollziehen zu können, warum ich, aber auch andere die Ergebnisse und Empfehlungen dieser Studie kritisch sehen.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Literatur:

Bartsch, Tillmann; Küster, Robert; Treskow, Laura; Henningsmeier Isabel & Renzikowski, Joachim (2025): Evaluation des Gesetzes zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen (Prostituiertenschutzgesetz – ProstSchG).

Baier, Dirk; Quel, Moritz & Zietlow, Bettina (2018): Die Ausbeutung von Prostituierten aus der Sicht der Kunden: Problembewusstsein und Einflussfaktoren der Hilfsbereitschaft, *Soziale Probleme*, 29, 2, 151-168.

Döring, Nicola et. al. (2022): Männer, die für Sex bezahlen - Prävalenz und sexuelle Gesundheit Ergebnisse aus der Bevölkerungsstudie „Gesundheit und Sexualität in Deutschland“ (GeSiD), *Deutsches Ärzteblatt*, 119, 12, 201-207.

Euchner, Eva-Maria (2015): Prostitutionspolitik in Deutschland: Entwicklung im Kontext europäischer Trends. Springer.

Hill, Elisabeth & Bibbert, Mark (2019): Zur Regulierung der Prostitution: Eine diskursanalytische Betrachtung des Prostituiertenschutzgesetzes. Springer.

Mack, Elke & Rommelfanger, Ulrich (2023): Sexkauf: Eine rechtliche und rechtsethische Untersuchung der Prostitution. Nomos.

Ruhne, Renate (2008): Forschen im Feld der Prostitution, *Soziale Probleme*, 19,1, 72-89.

Vorheyer, Claudia (2010): Prostitution und Menschenhandel als Verwaltungsproblem: Eine qualitative Untersuchung über den beruflichen Habitus. Transcript.

Wege, Julia (2021): Biografische Verläufe von Frauen in der Prostitution: Eine biografische und ethnografische Studie. Wiesbaden. Springer.