

Legale Prostitution in Niedersachsen 2018 bis 2020

Ein Werkstattbericht: methodische Herangehensweise und erste Daten der amtlichen Statistik

Das Prostituiertenschutzgesetz – Anfänge und Hintergründe

Am 1. Juli 2017 ist das Prostituiertenschutzgesetz (ProstSchG)¹⁾ sowie die „Verordnung über die Führung einer Bundesstatistik nach dem Prostituiertenschutzgesetz (ProstStatV)“²⁾ in Kraft getreten. „Ziel des Gesetzes ist es, in der Prostitution tätige Menschen zu schützen, ihr Selbstbestimmungsrecht zu stärken, fachgesetzliche Grundlagen zur Gewährleistung vertraglicher Arbeitsbedingungen und zum Schutz der Gesundheit zu schaffen sowie Kriminalität in der Prostitution wie Menschenhandel, Gewalt gegen und Ausbeutung von Prostituierten und Zuhälterei zu bekämpfen.“³⁾

Im Zentrum des Gesetzes steht die Erlaubnispflicht für den Betrieb eines Prostitutionsgewerbes sowie die Anmeldepflicht für Prostituierte. Bis zur Umsetzung des Gesetzes lagen wenige Zahlen und Daten zu dem Thema vor. Dies lag u. a. daran, dass der Bereich Prostitution gesetzlich nicht eindeutig geregelt war. Im Zuge der gesetzlichen Neuregelung der legalen Prostitution wurde eine Bundesstatistik zu den Anmelde- und Erlaubnispflichten in diesem Kontext geschaffen. Die Bundesstatistik wird als Sekundärstatistik geführt, bei der die Verwaltungsvorgänge entsprechend aufbereitet werden. Eine Erfassung der illegalen Prostitution – eine „Dunkelfeldforschung“ – ist bereits von der Anlage der Statistiken her ausgeschlossen.

Erstmalig wurde die Erhebung – wenn auch in reduzierter Form – für das Jahr 2017 durchgeführt. Da sich vielerorts die behördlichen Strukturen noch im Aufbau befanden und der Erfassungszeitraum eingeschränkt war, sind die Daten für dieses erste Jahr nicht mit den Folgejahren vergleichbar.

Am 16. März 2020 hat die Bundesregierung zusammen mit den Ministerpräsidentinnen und -präsidenten zur Bekämpfung der Corona-Pandemie weitgehende Beschränkungen der sozialen Kontakte im öffentlichen Raum beschlossen. Zu diesen Maßnahmen zählte auch die Schließung von Prostitutionsstätten, Bordellen und ähnlichen Einrichtungen für den Publikumsverkehr. Für Niedersachsen ist das entsprechende Verbot in der Niedersächsischen Verordnung zur Eindämmung des Corona-Virus SARS-CoV-2 (Niedersächsische Corona-Verordnung) in § 10 c „Prostitution“ geregelt. Diese Regelung hat das Obergericht Lüneburg mit seinem Urteil vom 8. Juni 2021 vorläufig außer Vollzug gesetzt. Zum einen sei das in der Verordnung geregelte allgemeine Prostitutionsverbot aufgrund des aktuellen Infektionsgeschehens und der Be-

deutung der Prostitution für das Infektionsgeschehen nicht (mehr) notwendig. Zum anderen verstoße das allgemeine Verbot im Vergleich zu der Regelung anderer körpernaher Dienstleistungen gegen den Gleichheitssatz.⁴⁾

Zwar bedeutet das Verbot zum Betreiben von Prostitutionsstätten nicht, dass keine Anmeldung zur Prostitutionstätigkeit möglich ist. Gleichwohl spiegeln die Daten zu den gültigen Anmeldebescheinigungen für das Jahr 2020 die veränderte Lage unter den Corona-Bedingungen wider. Damit sind die Ergebnisse aus den Jahren 2018 und 2019 nur bedingt mit denen aus dem Jahr 2020 vergleichbar. Der vorliegende Artikel soll – da nur begrenzt Daten aus vergleichbaren Zeiträumen vorliegen – nur einen ersten Einblick in die vorhandenen Daten geben.

Was wird erhoben?

Die Erhebung nach dem Prostituiertenschutzgesetz gliedert sich in verschiedene Teilerhebungen. Zum einen werden die Erhebung über die Prostitutionstätigkeit und zum anderen die Erhebungen zum Prostitutionsgewerbe durchgeführt. Unter das Prostitutionsgewerbe fallen neben dem Prostitutionsgewerbe als solchem auch die Statistik zu den Prostitutionsfahrzeugen sowie die Erhebung zu den Prostitutionsveranstaltungen. Bei den Teilerhebungen zum Prostitutionsgewerbe sowie zu den Tätigkeiten wird noch einmal danach unterschieden, was im Laufe des Jahres und was am Jahresende erhoben wird. Für das laufende Berichtsjahr werden die neu gestellten Anträge erfasst. Am Jahresende wird der Bestand der gültigen Anträge insgesamt erhoben.

Die Abbildung A1 gibt eine Übersicht über die Erhebungsmerkmale der vier Teilstatistiken.

Wie werden die Daten erhoben? – Meldewege und Verfahren in Niedersachsen

Zu den Erhebungen besteht Auskunftspflicht. Dies ist in § 8 der ProstStatV geregelt. Auskunftspflichtig sind die für die entsprechenden Anmeldungen zuständigen Behörden in den jeweiligen Ländern. Für Niedersachsen ist die Zuständigkeit in der „Verordnung über Zuständigkeiten auf den Gebieten Gesundheit und Soziales (ZustVO-GuS)“⁵⁾ geregelt. Paragraph 9 überträgt die Zuständigkeit für die Aufgaben nach dem Prostituiertenschutzgesetz den Landkreisen

1) Prostituiertenschutzgesetz vom 21. Oktober 2016 (BGBl. I S. 2372), das zuletzt durch Artikel 5 Absatz 1 des Gesetzes vom 9. März 2021 (BGBl. I S. 327) geändert worden ist.
2) Prostitutions-Statistikverordnung vom 13. Juni 2017 (BGBl. I S. 1934).
3) Siehe Referentenentwurf des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Verordnung über die Führung einer Bundesstatistik nach dem Prostituiertenschutzgesetz (Bearbeitungsstand: 29.3.2017).

4) Rechtsprechung der niedersächsischen Justiz: Vorläufige Außervollzugsetzung des coronabedingten Verbots der Ausübung der Prostitution und der Erbringung von Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Prostitution. OVG Lüneburg 13. Senat, Beschluss vom 08.6.2021, 13 MN 298/21; im Internet abrufbar unter: www.rechtsprechung.niedersachsen.de > Entscheidungen > Suche: 13 MN 298/21.
5) Verordnung über Zuständigkeiten auf den Gebieten Gesundheit und Soziales (ZustVO-GuS) vom 9. Oktober 2018, zuletzt geändert durch Verordnung vom 15.9.2021 (Nds. GVBl. S. 650).

A1 | Übersicht über die Erhebungsmerkmale

Erhebungsmerkmale zur Prostitutionstätigkeit (für jede Anmeldung; siehe § 2 ProstStatV):

1. die Ausstellung, die Verlängerung und die Ablehnung einer Anmeldebescheinigung,
2. das Geburtsjahr der anmeldepflichtigen Person,
3. die Länder oder Kommunen, in denen die Tätigkeit geplant ist,
4. der Sitz der auskunftspflichtigen Behörde,
5. die Staatsangehörigkeit der anmeldepflichtigen Person,
6. die Gültigkeitsdauer der Anmeldebescheinigung oder der Verlängerung der Anmeldebescheinigung in Jahren und [...].

Erhebungsmerkmale zum Prostitutionsgewerbe (für jeden Vorgang; siehe § 3 ProstStatV):

1. der Antrag auf Erteilung der Erlaubnis, der Antrag auf Verlängerung der Erlaubnis, die Erteilung der Erlaubnis, die Erteilung der Verlängerung der Erlaubnis und die Versagung der Erlaubnis zum Betrieb eines Prostitutionsgewerbes, gegliedert nach:
 - a) Betreiben einer Prostitutionsstätte,
 - b) Organisation oder Durchführung von Prostitutionsveranstaltungen,
 - c) Bereitstellen eines Prostitutionsfahrzeuges und
 - d) Betreiben einer Prostitutionsvermittlung,
2. die Rücknahme und der Widerruf einer Erlaubnis zum Betrieb eines Prostitutionsgewerbes,
3. die Gründe für die Versagung, die Rücknahme und den Widerruf einer Erlaubnis zum Betrieb eines Prostitutionsgewerbes, gegliedert nach:
 - a) Versagung nach § 14 Absatz 1 Nummer 2 des Prostituiertenschutzgesetzes,
 - b) Versagung nach § 14 Absatz 2 Nummer 2 des Prostituiertenschutzgesetzes,
 - c) Rücknahme nach § 23 Absatz 1 Satz 1 des Prostituiertenschutzgesetzes,
 - d) Widerruf nach § 23 Absatz 3 des Prostituiertenschutzgesetzes und
 - e) anderen nicht in den Buchstaben a bis d genannten Gründen,
4. der Sitz der auskunftspflichtigen Behörde nach § 8 Absatz 1 Satz 2,
5. der Ort der Prostitutionsstätte,
6. das Jahr der Erlaubniserteilung oder der Verlängerung und
7. die Anzeige eines Prostitutionsgewerbes, das bereits vor dem 1. Juli 2017 betrieben wurde.

Erhebungsmerkmale zu den Prostitutionsfahrzeugen (für jeden Vorgang; siehe § 4 ProstStatV):

1. die Anzeige der Aufstellung eines Prostitutionsfahrzeuges,
2. der Ort der Aufstellung eines Prostitutionsfahrzeuges und
3. die Untersagung der Aufstellung eines Prostitutionsfahrzeuges.

Erhebungsmerkmale zu den Prostitutionsveranstaltungen (für jeden Vorgang; siehe § 5 ProstStatV):

1. die Anzeige der Prostitutionsveranstaltung und
2. der Ort der Prostitutionsveranstaltung.

und kreisfreien Städten. Einzig die Zuständigkeit für die gesundheitliche Beratung (§ 10 ProstSchG) wird bei den Gesundheitsbehörden verortet (§ 9 Abs. 2 ZustVO-GuS). Dies ist aber für die Erhebungen nach dem ProstSchG nicht weiter von Belang.

Die Landkreise und kreisfreien Städte liefern dem Landesamt für Statistik Niedersachsen (LSN) die in Abbildung A1 dargestellten Merkmale für das Berichtsjahr bis spätestens zum 28. Februar des Folgejahres (§ 8 Abs. 2 ProstStatV). Für die Datenlieferung stehen den Berichtsstellen zwei unterschiedliche elektronische Übermittlungswege zur Verfügung.

In dem Prozess der Datenerhebung erhält das Landesamt für Statistik zu keinem Zeitpunkt sensible Daten, die direkte Rückschlüsse auf die im Prostitutionsgewerbe tätigen Personen erlauben. So werden dem LSN weder die Namen noch das Geschlecht der Personen oder andere über die gesetzlich vorgegebenen Erhebungsmerkmale hinausgehenden Informationen übermittelt. Gleichwohl werden die Daten im Statistischen Verbund vor der Veröffentlichung zusätzlich einer Geheimhaltung unterzogen. Damit wird ausgeschlossen, dass Personen, selbst wenn sie über zusätzliches Wissen verfügen, Rückschlüsse auf Einzelpersonen ziehen können. Die Tabellenfelder, die weniger als 3

Fälle ausweisen, werden nicht veröffentlicht (primäre Zellsper- rung). Um eine Rückrechnung zu vermeiden, findet in diesen Fällen eine weitere, sogenannte sekundäre Zellsper- rung statt.

Ende 2020 waren über 2 000 Prostituierte in Nieder- sachsen angemeldet

Am Jahresende 2020 gab es in Niedersachsen 2 214 ange- meldete Prostituierte. Ein Jahr zuvor waren es noch 3 522 und am 31.12.2018 waren es 3 200 Personen. Der aktu- elle Rückgang im Vorjahresvergleich entspricht mit -37 % dem Bild in Deutschland insgesamt (-38 %). In Deutsch- land insgesamt waren im Jahre 2020 24 940 Prostituierte angemeldet.

Hauptursächlich für den Rückgang dürfte die oben er- wähnte Pandemielage und das damit einhergehende weit- gehende Prostitutionsverbot für Personen in der legalen Prostitution im vergangenen Jahr sein.

Mit 422 Personen besaßen weniger als ein Fünftel der tä- tigen Personen die deutsche Staatsangehörigkeit. Von den 1 792 Prostituierten mit einer nicht-deutschen Staatsange- hörigkeit kamen 1 638 Personen aus Europa, am häufigsten aus Rumänien (672 Personen). Weitere 410 Personen hatten eine bulgarische Staatsangehörigkeit, es folgten die

ungarische (136 Personen) und die polnische (116 Perso- nen).

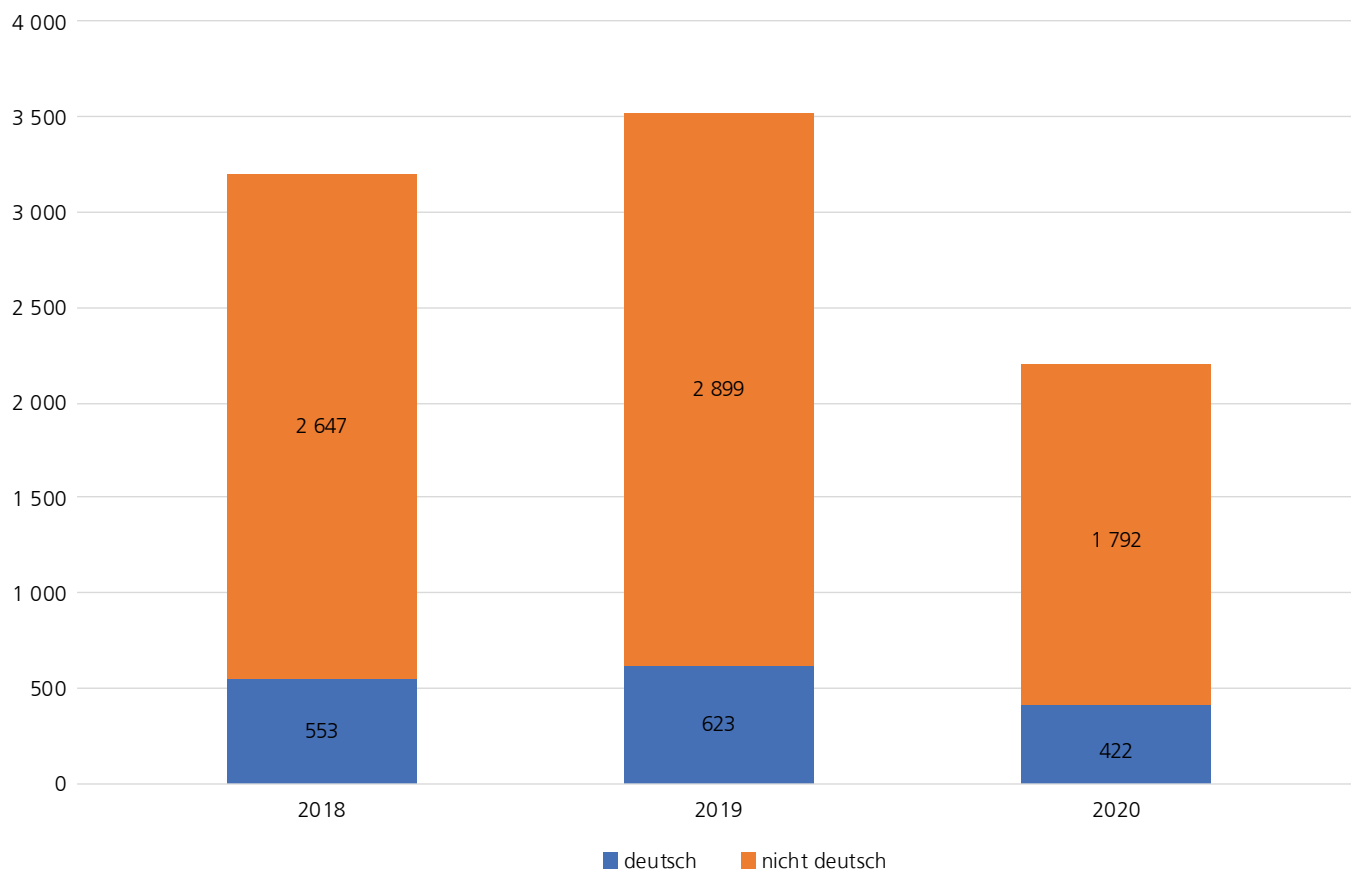
Auch in den vorangegangenen Jahren war die Verteilung der Personen bezüglich des Merkmals deutsch versus nicht- deutsch ähnlich gelagert wie im Jahr 2020 (vgl. Abb. A2).

In der Statistik wurden 71 Prostituierte erfasst, die zwischen 18 und 21 Jahren waren. In § 5 ProstSchG ist geregelt, dass Personen unter 18 Jahren eine Anmeldebescheinigung nicht erteilt werden darf. Daher kann es in Deutschland keine legale Prostitution Minderjähriger geben. Auch bei jungen Erwachsenen unter 21 Jahren sind die Behörden gehalten, besonders darauf zu achten, ob hinter der Auf- nahme der Tätigkeit der Einfluss Dritter erkennbar ist. In dieser Altersgruppe gilt die Anmeldebescheinigung stets nur für ein Jahr, ab 21 Jahren gilt sie für zwei Jahre.

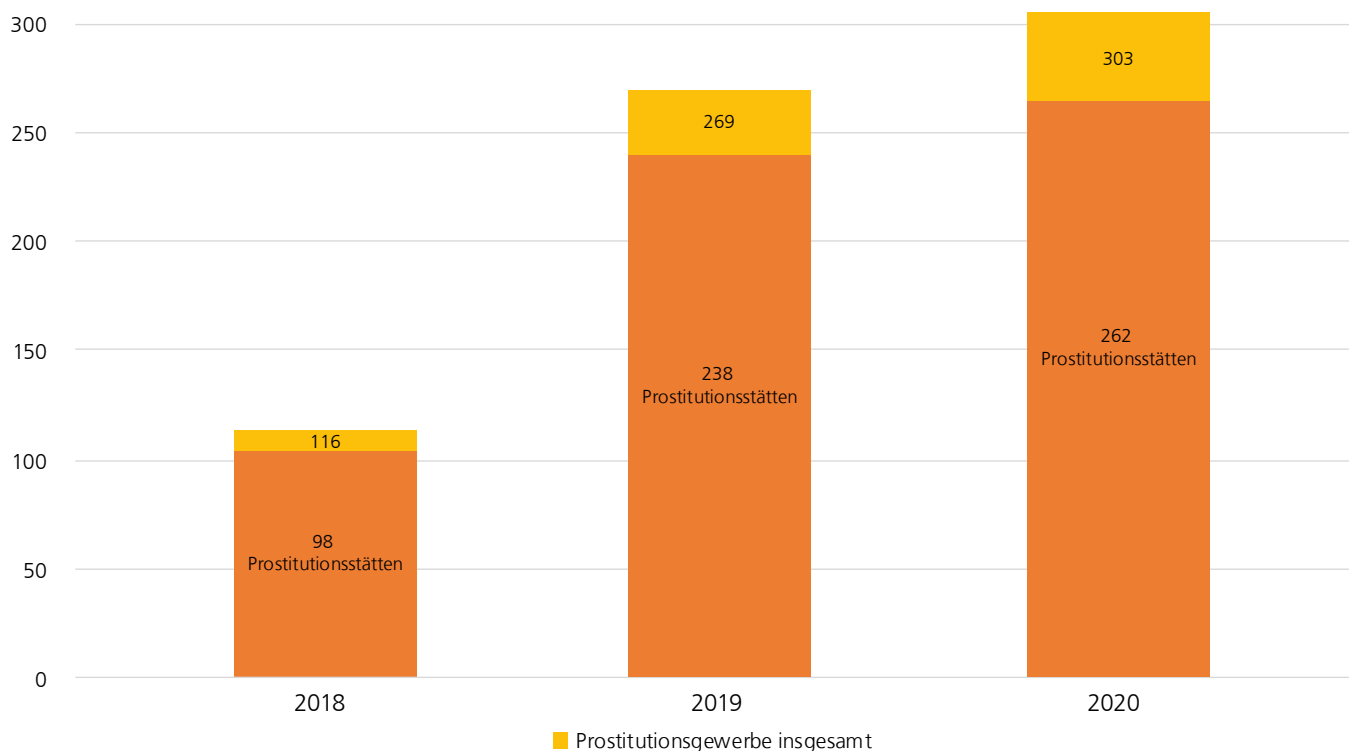
In der Altersklasse von 21 bis 45 Jahren wurden 2020 in Niedersachsen 1 719 Anmeldungen registriert. Älter als 45 Jahre waren 424 Prostituierte.

In Niedersachsen gab es Ende 2020 insgesamt 303 Prosti- tutionsgewerbe mit einer gültigen Erlaubnis. Überwiegend handelt es sich dabei um Prostitutionsstätten (262). Zudem waren in Niedersachsen 38 Fahrzeuge und 3 Prostitutions- vermittlungen angemeldet. Insgesamt waren das trotz der veränderten Lage aufgrund der Corona-Pandemie Ende

A2 | Angemeldete Prostituierte 2018 bis 2020 nach Staatsangehörigkeit (deutsch – nicht-deutsch)



A3 | Prostitutionsgewerbe am Jahresende insgesamt und darunter Prostitutionsstätten 2018 bis 2020



2020 etwas mehr Prostitutionsgewerbe als noch Ende 2019. Damals waren bei den Behörden 269 Gewerbe angemeldet. Die Abbildung A3 gibt einen Überblick über die Entwicklung im Prostitutionsgewerbe der letzten drei Jahre. Die Prostitutionsstätten als größter Teilbereich sind als darunter-Position in Orange dargestellt.

In Deutschland insgesamt ist die Zahl der Prostitutionsgewerbe von 2 167 Ende 2019 auf 2 285 Ende 2020 ebenfalls leicht gestiegen.

Zusammenfassung und Ausblick

Bei den Statistiken nach dem Prostitutionsschutzgesetz handelt es sich um verschiedene kleinere Teilstatistiken. Der Merkmalskranz ist, nicht zuletzt zum Schutz der betroffenen Personen, begrenzt. Entwicklungen im Zeitver-

gleich sind noch schwer abzusehen, da einerseits erstmals mit dem Berichtsjahr 2018 ein vollständiges Kalenderjahr erhoben wurde und andererseits die letzten 1,5 Jahre durch die Corona-Pandemie geprägt waren. Dennoch geben die Daten der amtlichen Statistik erstmals einen Anhaltspunkt bezüglich der Frage, welche Dimension legale Prostitution in Niedersachsen beziehungsweise in Deutschland insgesamt hat. Das Prostituiertenschutzgesetz sieht eine Evaluierung der Auswirkungen des Gesetzes vor. Der Evaluationsprozess beginnt im Sommer 2022. Der Evaluationsbericht ist dem Deutschen Bundestag am 1. Juli 2025 vorzulegen (§ 38 ProstSchG). Bei der Evaluierung und gegebenenfalls auch bei einer möglichen Weiterentwicklung des Gesetzes als Konsequenz aus dem entsprechenden Bericht ist das Wissen darum, wie groß der betroffene Personenkreis ist und auch wie sich dieser zum Beispiel bezüglich Alter und Staatsangehörigkeit zusammensetzt, von Bedeutung.