

Die Regelungen zum Prostituierenschutz in Deutschland – Ziele, Maßnahmen, Wirksamkeit

**Vortrag beim 23. Kongress zur urbanen Sicherheit
am 21.11.2025 in Zürich**

Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen e.V.

Gliederung

1. Hintergrund, Ziele und Maßnahmen des ProstSchG
2. Anlage und Methoden der Studie
3. Ausgewählte Ergebnisse

Vorbemerkung zur Darstellung





Hintergrund des ProstSchG

Hintergrund des Gesetzes

- Gesetzgeberische Vorstellung bei Erlass des ProstSchG:
 - Prostitution ist ein Beruf i.S.d. Art. 12 GG, aber kein Beruf wie jeder andere (BT-Drs. 18/8556, 1, 33, 62, 98, 104).
 - Mit der Prostitution verbundene Risiken für hochrangige Rechtsgüter begründen die Annahme einer „gefährgeneigten Tätigkeit“ (BT-Drs. 18/8556, 35) → **Schutzpflichten**
 - Hinzu kommt, dass Prostitution ohne vorhergehende Ausbildung/Vorbereitung ausgeübt werden kann.
- Anmerkung: Hier verwendete Begriffe sind die des ProstSchG.



Ziele des ProstSchG

In der Studie behandelte Ziele des Gesetzgebers

Oberziel: Schutz von in der Prostitution tätigen Personen

Oberziel: Schutz der Allgemeinheit

**Hauptziel 1: Stärkung des (sexuellen)
Selbstbestimmungsrechts**

**Hauptziel 4: Verbesserung der
Arbeitsbedingungen in Prostitutionsgewerben**

**Hauptziel 2: Schutz der sexuellen
Selbstbestimmung**

Hauptziel 2a: Bekämpfung prostitutionsspezifischer Kriminalität
Hauptziel 2b: Verdrängung gefährlicher Erscheinungsformen

**Hauptziel 5: Verbesserung der
ordnungsrechtlichen Instrumente zur
Überwachung**

**Hauptziel 3: Schutz der Gesundheit von
Prostituierten**

**Nebenziel 1: Schutz des ungeborenen
Lebens**
**Nebenziel 2 Erleichterung der Besteuerung
der Tätigkeit von Prostituierten**

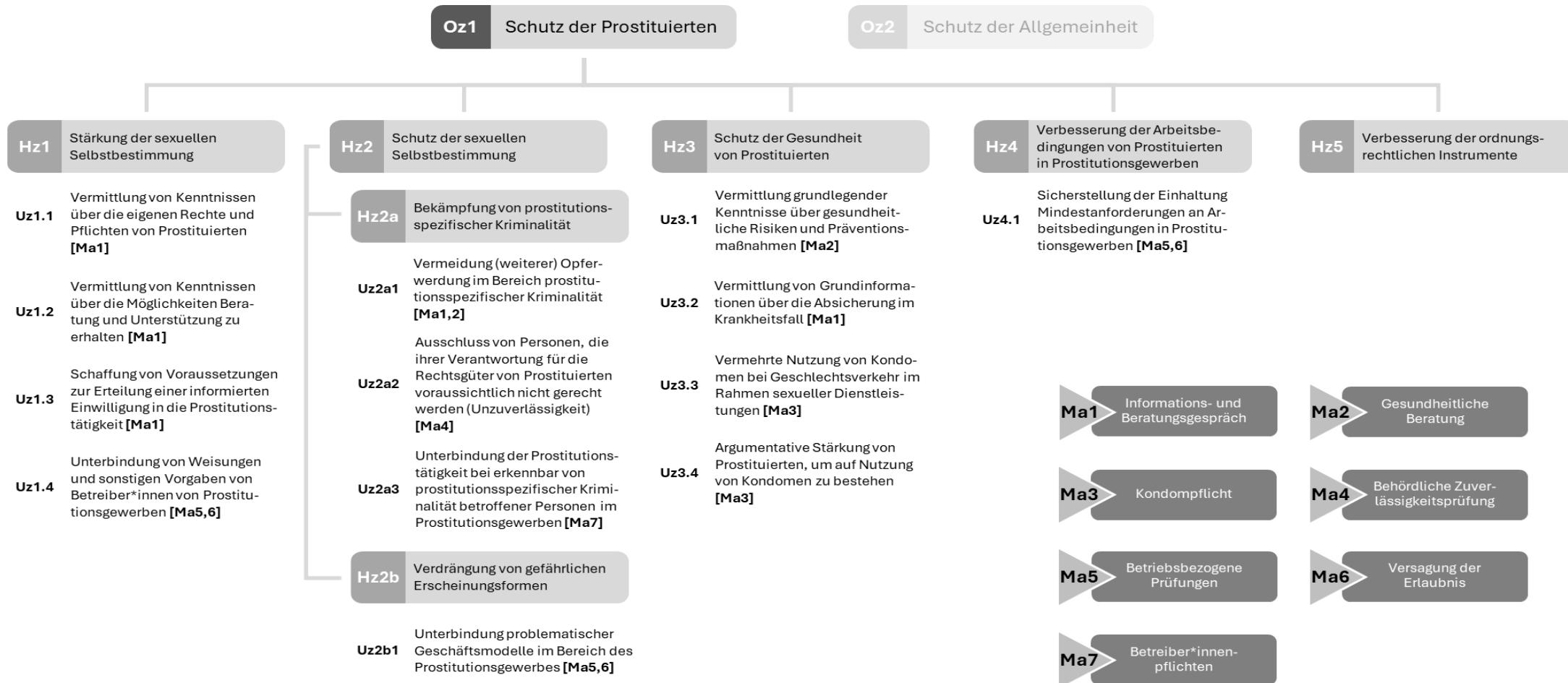


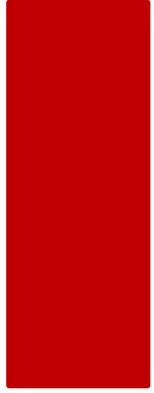
Maßnahmen des ProstSchG

Gesetzliche Maßnahmen – fünf Säulen des ProstSchG

- **Säule I:** Anmeldeverfahren (§§ 3 bis 10 ProstSchG)
 - Informations- und Beratungsgespräch (§§ 7, 8 ProstSchG) – Rechtskenntnis, Aufzeigen von Beratungsmöglichkeiten
 - gesundheitliche Beratung (§ 10 ProstSchG) – Prävention von Gesundheitsrisiken
- **Säule II:** Erlaubnisverfahren (§§ 12 bis 23 ProstSchG) und Regelungen zu Pflichten von Prostitutionsgewerbetreibenden (§§ 24 bis 28 ProstSchG)
- **Säule III:** Überwachungsverfahren (§§ 29-31 ProstSchG) – insbesondere für die gewerbliche Prostitution
- **Säule IV:** Kondompflicht/Werbeverbote (§ 32 ProstSchG)
- **Säule V:** Regelungen zu Datenverarbeitung/Datenschutz (§ 34 ProstSchG)

Wirkmodell





Anlage, Methoden und erreichte Stichproben



Anlage der Studie

Anlage der Studie

- Durchzuführen war eine retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung (rGf)
 - Anerkanntes Instrument zur Durchführung von Gesetzesevaluationen
 - Kriterien: Akzeptanz, Praktikabilität, Grad der Zielerreichung und nicht-intendierte Nebenfolgen

Herausforderungen

- Inhaltliche Herausforderungen: Vielfalt der Prostitution, Zugang zu relevanten Gruppen (über welche Rekrutierungswege?, Sprachen?), Bestimmung der Zielerreichung (auch Auswirkungen der Covid-Pandemie)
- Uneinigkeit hinsichtlich der ethischen Bewertung der Prostitution
- Repräsentativität, Fehlen ausreichender Vergleichsdaten



Methoden der Studie

Methoden der Studie

Modular-gestuftes Mixed-Methods-Design (qualitative und quantitative Forschungsteile)

- Qualitative Forschungsteile:
 - **Interviews (n=55)** mit Prostituierten, Prostitutionsgewerbetreibenden, Behördenmitarbeiter*innen, Fachberatungsstellen, Polizist*innen, Rechtsanwält*innen, Ärzt*innen
 - **Fokusgruppen (n=3)/Gruppendiskussionen (n=3)** mit Prostituierten, Prostitutionsgewerbetreibenden, Behördenmitarbeiter*innen, Fachberatungsstellen, Polizist*innen
 - **Behördenbegehung (n=8)**

Methoden der Studie

- Quantitative Forschungsteile:
 - (Online-)Befragung von Prostituierten (Netto-Stichprobe: 2.350)
 - Online-Befragung von Behördenmitarbeiter*innen (Netto-Stichprobe: 824)
 - Online-Befragung von Prostitutionsgewerbetreibenden (Netto-Stichprobe: 274)
 - Online-Befragung von Prostitutionskund*innen (Netto-Stichprobe: 3.470)
- Zwei Validierungsworkshops mit Prostituierten, Fachberatungsstellen für Prostituierte und Betroffenen von Menschenhandel, Prostitutionsgewerbetreibenden, Behördenmitarbeiter*innen, Wissenschaftler*innen
- Zwei rechtdogmatische Begleitgutachten zu „Prostituiertenschutzgesetz und Baurecht“ (Prof. Dr. Elke Gurlit/Niklas Spahr, Universität Mainz) und zur „Freiwilligkeit in der Prostitution“ (Prof. Dr. Dr. Hauke Brettel, Universität Mainz)

Vorgehen für quantitative Befragungen, hier: Prostituierte

- Anonyme (Online-)Befragungen in allen anvisierten Gruppen (Ziel: über möglichst viele Verteilungswege möglichst breites Spektrum der Prostitution erreichen)
 - Paper-Pencil als Alternative bei Prostituierten (anonyme Teilnahme möglich durch vorfrankierten und an das KFN voradressierten Rückumschlag)
- Übersetzung der Fragebögen für Prostituierte in einfache Sprache und danach in 16 verschiedene Fremdsprachen: Arabisch, Bulgarisch, Chinesisch, Englisch, Französisch, Polnisch, Portugiesisch, Romanes, Rumänisch, Russisch, Spanisch, Thai, Türkisch, Ukrainisch, Ungarisch und Vietnamesisch
- Erstellung einer Audiobegleitung, um sich die Fragen und Antwortmöglichkeiten vorspielen zu lassen
- Bereitstellung gekürzter Versionen mit unverzichtbaren Inhalten
- Fragebogenerstellung für die Gruppe Minderjähriger
- Berücksichtigung von Schutzmechanismen (z.B. Triggerwarnungen), permanente Begleitung durch universitäre Ethikkommission
- Bereitstellung von Incentives
- Einmalige Ausfüllbarkeit des Fragebogens; umfangreiche Prüfung der eingegangenen Fragebögen auf Plausibilität und Konsistenz

Vorgehen für quantitative Befragungen, hier: Prostituierte

Anvisierte Teilnehmer*in		Personen- nenzahl	Modus	Akquise-/ Verteilungswege	Feldphase	Brutto- Stichprobe (N)	Netto- Stichprobe (n)
2.000	Prostituierte	Online-Befragung (geschlossen/ kontrolliert)	Online-Plattformen Fachberatungsstellen (FBS) Betriebe Tantra-Institute Selbstvertretungs- organisationen IfSG Anmeldebehörden Einzelpersonen FBS für Minderjährige	Online-Plattformen	26.06.–16.09.2024	1.295	878
				Fachberatungsstellen (FBS)	26.06.–16.09.2024	727	521
				Betriebe	26.06.–16.09.2024	158	120
				Tantra-Institute	26.06.–16.09.2024	79	73
				Selbstvertretungs- organisationen	26.06.–16.09.2024	298	274
				IfSG	09.07.–16.09.2024	167	129
				Anmeldebehörden	09.07.–16.09.2024	124	90
				Einzelpersonen	26.06.–16.09.2024	88	77
				FBS für Minderjährige	09.07.–16.09.2024	27	23
			Paper-Pencil	FBS/Interessenvertretungen	09.07.–25.09.2024	204*	165
2.000	Prostituierte	online, offline	verschiedene		26.06.–25.09.2024	3.167	2.350



Erreichte Stichproben (hier: Prostituierte)

Erreichte Stichproben: hier Prostituierte

- **Geschlechtsidentität:** 83,5 % weiblich; 7,4 % männlich; 8,8 % non-binär/trans; 0,3 % andere
- **Durchschnittsalter:** 36 Jahre (ungenau, weil mittels Kategorien erhoben)
- **Staatsangehörigkeit:** 55,4 % (auch) ausländische Staatsangehörigkeit; weit überwiegend: EU-Ausland
- **Prostitution als Einnahmequelle:** 68,9 % Prostitution als Haupteinnahmequelle
- **Bereiche der Prostitution:** Alle relevanten Bereiche der Prostitution wurden erreicht (Hotel-/Wohnungsprostitution; Prostitution in Prostitutionsgewerbebetrieben; Straßen-/Parkplatzprostitution; Prostitution zur Finanzierung einer Sucht; Prostitution aus Anlass von Schulden; Tantramassagebereich; Sexualbegleitung usw.)
- **Zentral:** 39,5 % ohne Nutzung des Angebots von Beratungsstellen



(Wenige) Ausgewählte Ergebnisse

Hz: Stärkung der sexuellen Selbstbestimmung

Uz: Vermittlung von Kenntnissen über die eigenen Rechte und Pflichten; Maßnahme: Informations- und Beratungsgespräch

Uz: Vermittlung von Kenntnissen über die eigenen Rechte und Pflichten; Maßnahme: Informations- und Beratungsgespräch

- Grundüberlegung des Gesetzgebers: „Stärkung von Prostituierten in der Wahrnehmung ihrer Rechte“ (BT-Drs. 18/8556, 70)
- Denn: „Nur wer seine Rechte kennt, ist auch in der Lage, sie gegenüber Dritten durchzusetzen.“ (BT-Drs. 18/8556, 70)
 - Rechtskenntnis als Basisbedingung der Rechtsdurchsetzung

Uz: Vermittlung von Kenntnissen über die eigenen Rechte und Pflichten; Maßnahme: Informations- und Beratungsgespräch

§ 7 Abs 2 ProstSchG

Das Informations- und Beratungsgespräch muss mindestens umfassen

1. Grundinformationen zur Rechtslage nach diesem Gesetz, nach dem Prostitutionsgesetz sowie zu weiteren zur Ausübung der Prostitution relevanten Vorschriften, die im räumlichen Zuständigkeitsbereich der Behörde für die Prostitutionsausübung gelten, [...]

Uz: Vermittlung von Kenntnissen über die eigenen Rechte und Pflichten; Maßnahme: Informations- und Beratungsgespräch

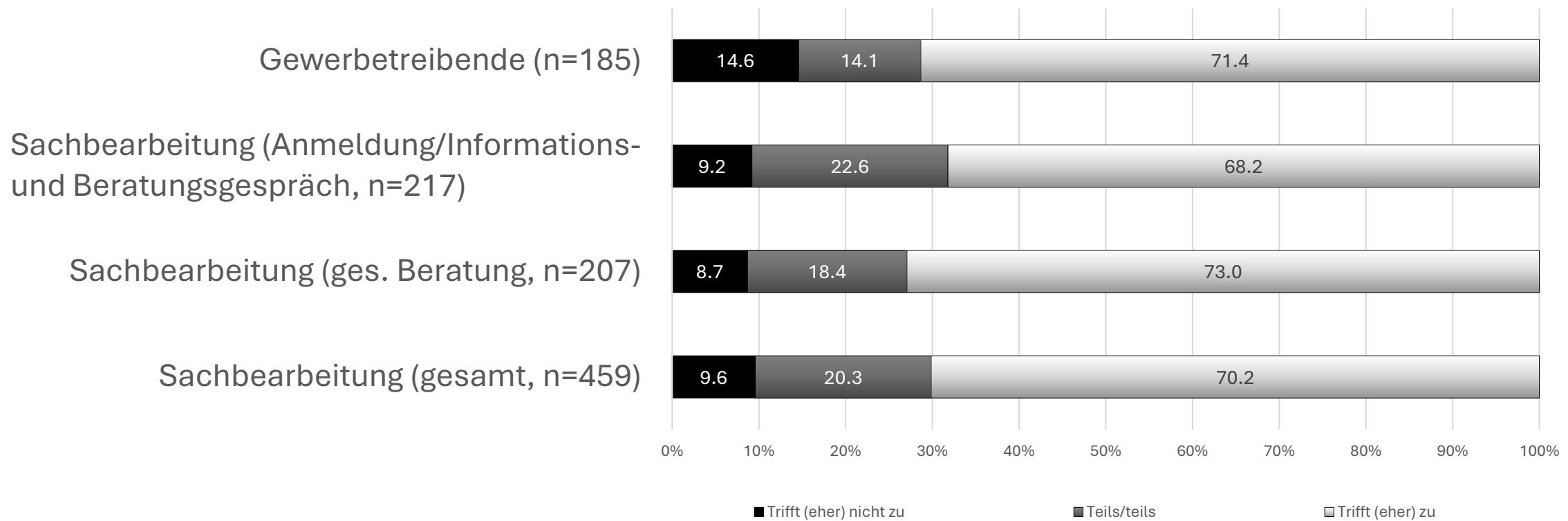
- Wirksamkeit wird durch im Allgemeinen noch bestehende Probleme des Anmeldeverfahrens (und damit auch des Informations- und Beratungsgesprächs) gemindert, namentlich
 - **teils fehlende Akzeptanz des Anmeldeverfahrens:** erheblicher Teil der Prostituierten nimmt – vor allem aus Angst vor Offenbarung der Tätigkeit und hernach folgender Benachteiligung, aber auch wegen zu hoher Hürden – am Anmeldeverfahren noch nicht teil
 - **teils fehlende Praktikabilität des Anmeldeverfahrens:** etwa Verständigungsprobleme (Beratungsgespräche werden teils auf Deutsch geführt, obschon zu beratende Personen gar kein Deutsch verstehen)
 - **teils unzureichende Aus- und Fortbildung der Sachbearbeitenden** in den ProstSchG-Behörden

Uz: Vermittlung von Kenntnissen über die eigenen Rechte und Pflichten; Maßnahme: Informations- und Beratungsgespräch

- Aber:
 - Im Informations- und Beratungsgespräch (teils auch der gesundheitlichen Beratung) nehmen Rechtsthemen breiten Raum ein.
 - Bemerkenswerte Rechtskenntnis bei angemeldeten Prostituierten

Uz: Vermittlung von Kenntnissen über die eigenen Rechte und Pflichten; Maßnahme: Informations- und Beratungsgespräch

„Das Anmeldegespräch trägt dazu bei, dass Prostituierte besser über ihre Rechte Bescheid wissen“, Angaben in %

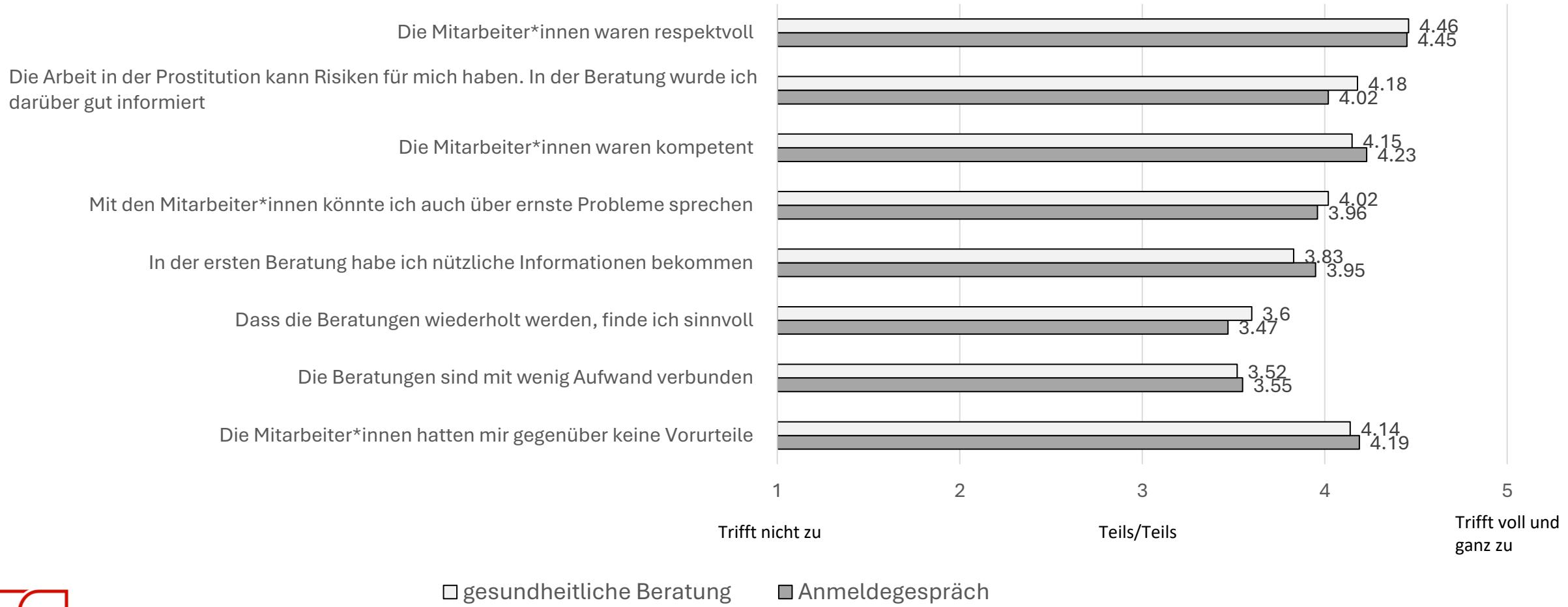


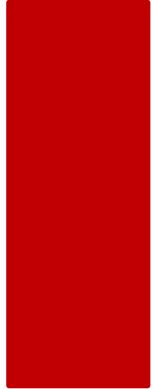
Uz: Vermittlung von Kenntnissen über die eigenen Rechte und Pflichten; Maßnahme: Informations- und Beratungsgespräch

- Ergebnisse fügen sich ein in die Befragung von angemeldeten Prostituierten zu ihren Erfahrungen mit dem Anmeldeverfahren.

Bewertung des Anmeldeverfahrens, hier: Prostituierte

Bewertung der Beratungssituation, Prostituierte, Mittelwerte





Hz: Schutz der sexuellen Selbstbestimmung

Uz: Vermeidung der Opferwerdung im Bereich prostitutionsspezifischer Kriminalität durch das Informations- und Beratungsgespräch

Inhalte des Gesetzes – Anmeldeverfahren (§§ 3 bis 10 ProstSchG)

§ 5 Abs. 2 ProstSchG

- (2) Die Anmeldebescheinigung darf nicht erteilt werden, wenn
1. die nach § 4 erforderlichen Angaben und Nachweise nicht vorliegen,
 2. die Person unter 18 Jahre alt ist,
 3. die Person als werdende Mutter bei der Anmeldung in den letzten sechs Wochen vor der Entbindung steht,
 - 4. die Person unter 21 Jahre alt ist und tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie durch Dritte zur Aufnahme oder Fortsetzung der Prostitution veranlasst wird oder werden soll, oder**
 - 5. tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die Person von Dritten durch Ausnutzung einer Zwangslage, ihrer Hilflosigkeit, die mit ihrem Aufenthalt in einem fremden Land verbunden ist, oder ihrer persönlichen oder wirtschaftlichen Abhängigkeit zur Prostitution veranlasst wird oder werden soll oder diese Person von Dritten ausbeutet wird oder werden soll.**

Uz: Vermeidung der Opferwerbung im Bereich prostitutionsspezifischer Kriminalität durch das Informations- und Beratungsgespräch

(Mindest-)Gelingensbedingungen:

1. Es muss sich eine nachvollziehbare Praxis entwickelt haben, um Opfer von prostitutionsspezifischer Kriminalität zu erkennen; insbesondere müssen die Mitarbeitenden mit dem unbestimmten Rechtsbegriff „tatsächliche Anhaltspunkte“ in § 5 Abs. 2 Nr. 4 und 5 ProstSchG umzugehen wissen – nur 30 % der Sachbearbeitenden in der Anmeldung sagen, dieser unbestimmte Rechtsbegriff bereite (eher) keine Probleme.
2. Mitarbeitenden müssen auch tatsächlich in der Lage sein, das Betroffensein von prostitutionsspezifischer Kriminalität zu erkennen – nur etwa 20 % der Sachbearbeitenden in der Anmeldung sagen, sie seien in der Lage Zwang und Ausbeutung gut zu erkennen.
3. Wenn es erkannt worden ist, müssen Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen, um den Betroffenen zu helfen (§ 9 Abs. 2 ProstSchG) – immerhin gut 40 % der Sachbearbeitenden in der Anmeldung sagen, ihnen seien bei Opfern von Ausbeutung oder Zwang (eher) nicht die Hände gebunden.
4. Insgesamt sagen nur gut 20 % der Sachbearbeitenden in der Anmeldung, die Anmeldepflicht verringere das Risiko, von Zwang oder Ausbeutung betroffen zu sein; tatsächlich auch sehr wenige Fälle, in denen Betroffene erkannt wurden.

Evaluation 2025

Vielen Dank!