

Evaluation des ProstSchG – ein kurzer Ergebnisbericht

Vortrag bei der 7. DSTIG Special Konferenz am 14.11.2025 in Bochum

Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen e.V.

Gliederung

1. Hintergrund, Ziele und Maßnahmen des ProstSchG
2. Anlage und Methoden der Studie
3. Ergebnisse zur Praxis der gesundheitlichen Beratung nach § 10
ProstSchG

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

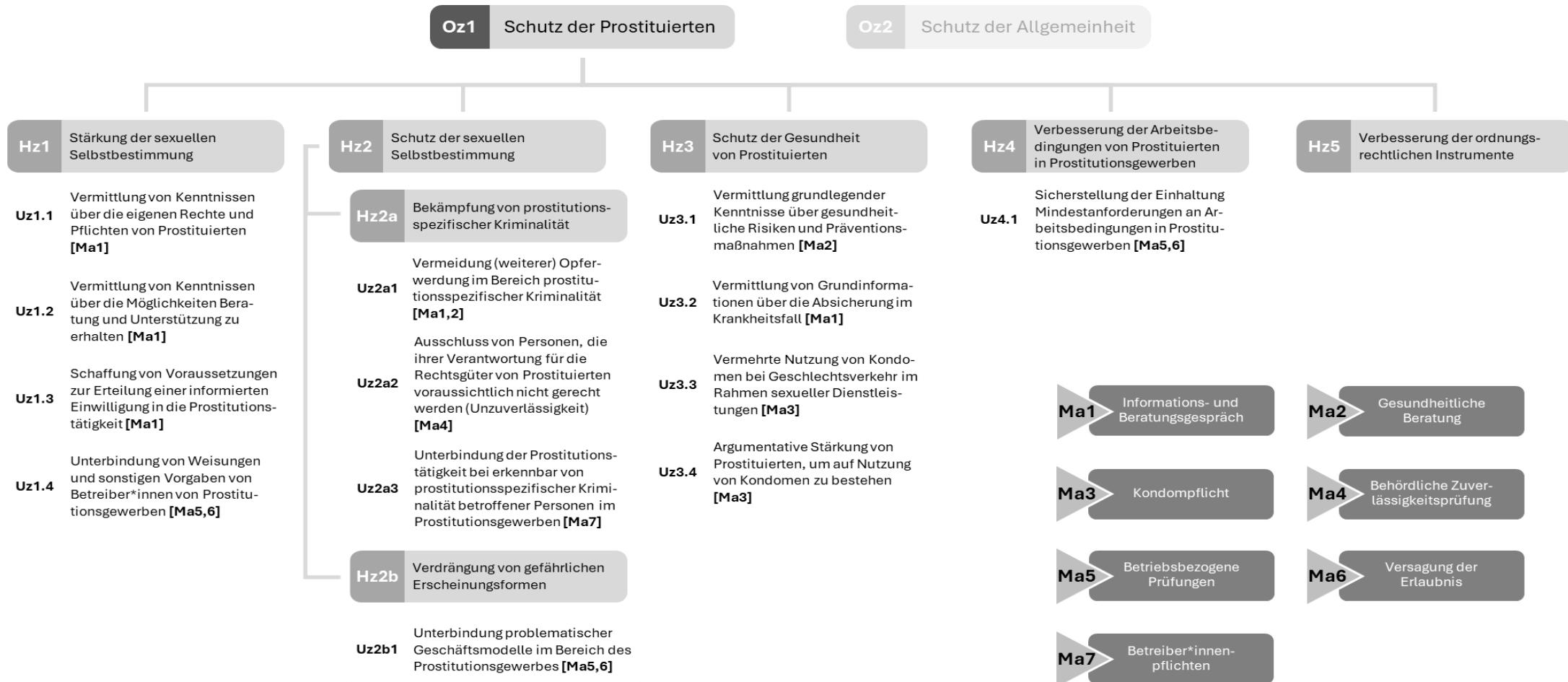


Maßnahmen des ProstSchG

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)/Gruppendifiskussionen (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	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 aus Datenschutzgründen nur mittels Kategorien erhebbar)
- **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/Mehrfachantworten möglich: Hotel-/Wohnungsprostitution (41,5 %); Prostitution in Prostitutionsgewerbebetrieben (39,8 %); Straßen-/Parkplatzprostitution (9,0 %); Prostitution zur Finanzierung einer Sucht (13,1 %); Prostitution aus Anlass von Schulden (22,5 %); Tantramassagebereich; Sexualbegleitung (3,8 %) usw.)
- **Zentral:** 39,5 % ohne Nutzung des Angebots von Beratungsstellen

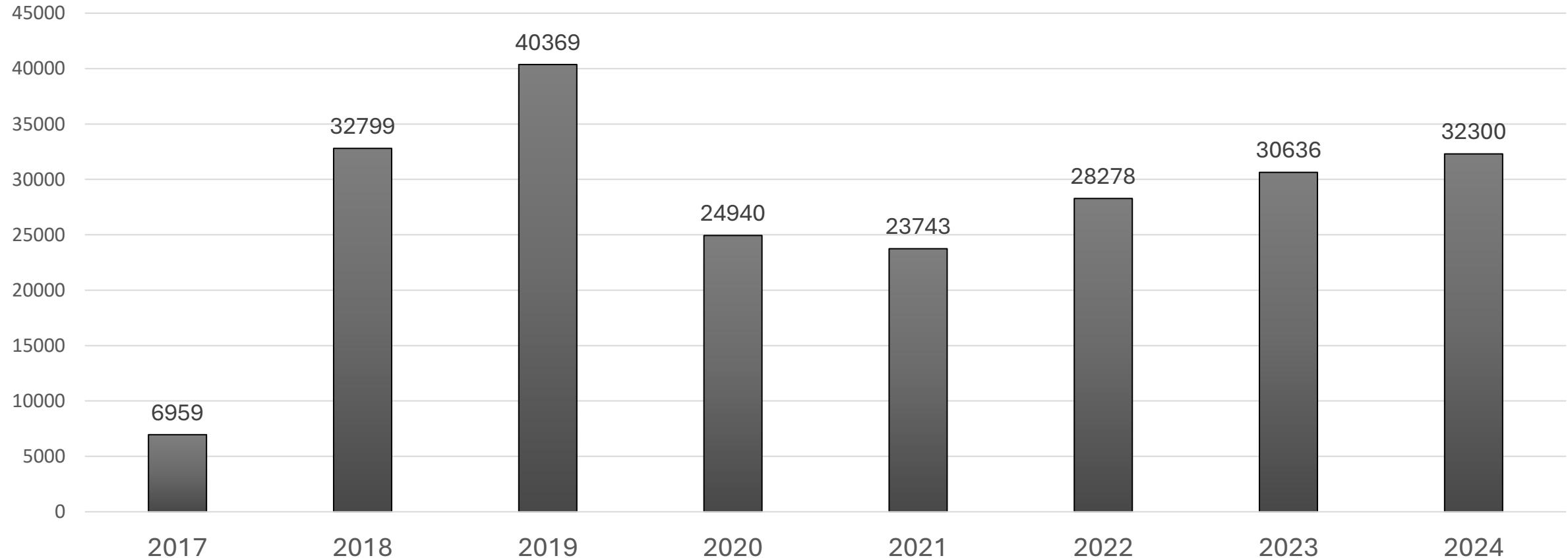


(Wenige) Ausgewählte Ergebnisse in fünf Thesen



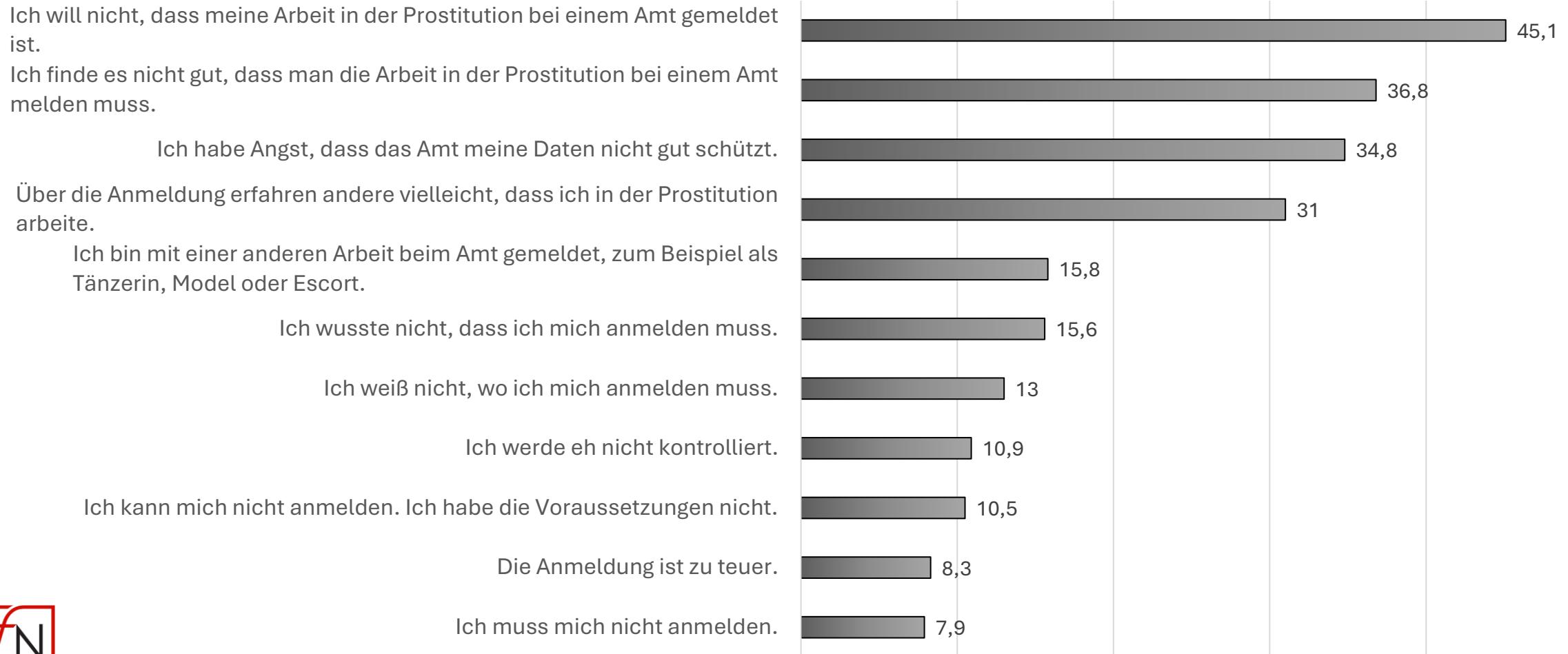
These 1: Das Anmeldeverfahren (und damit auch die gesundheitliche Beratung) leidet unter mangelnder Akzeptanz

Wie viele Menschen melden sich überhaupt an?



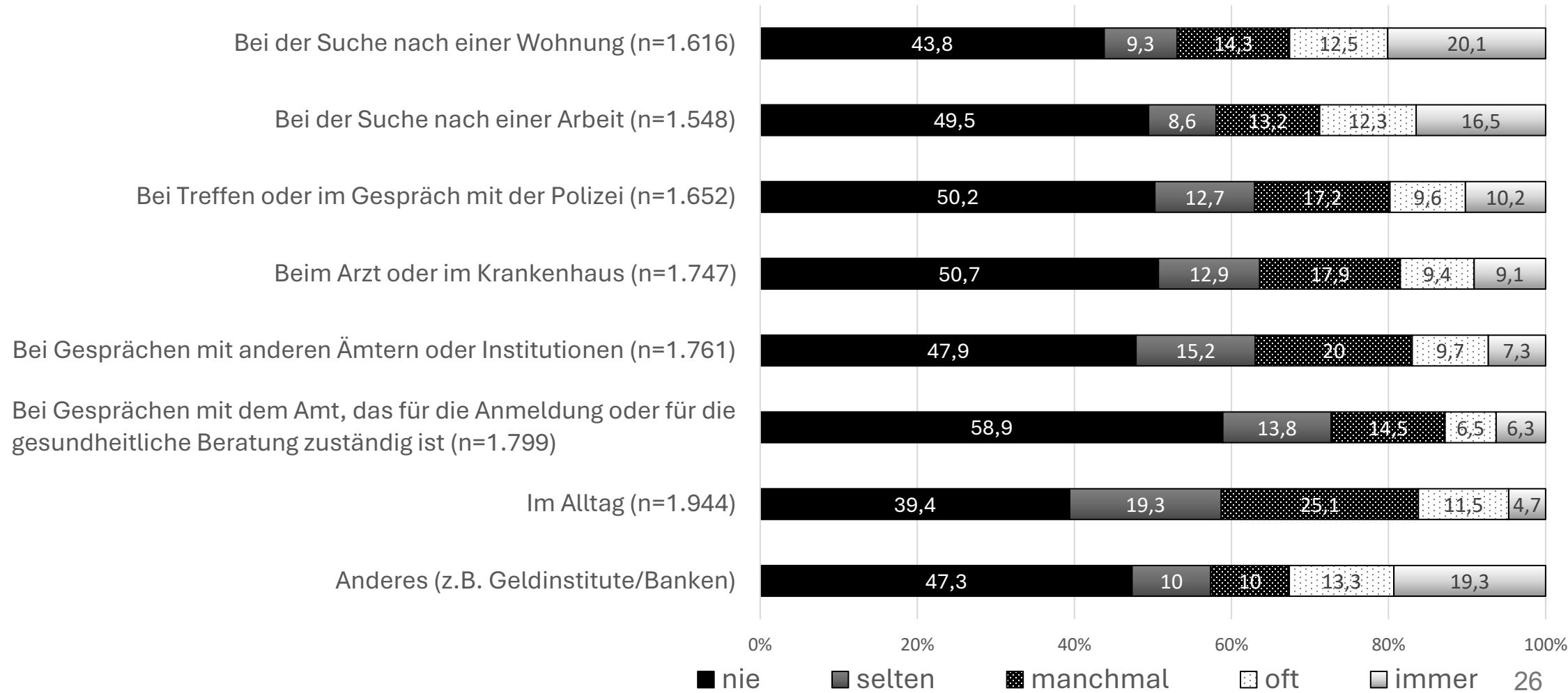
Warum meldet sich ein (im Umfang unbekannt großer) Teil nicht an?

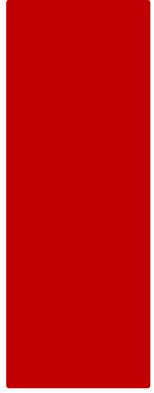
in %, Mehrfachnennung möglich, n=506



Benachteiligungserleben von Prostituierten

Häufigkeit in den letzten 12 Monaten, in %





These 2: Die Vorbereitung der Mitarbeitenden auf und die Fortbildung während der Tätigkeit sind häufig unzureichend

Gesundheitliche Beratung – Wer berät? (KFN 2025, 237 ff.)

- Höchster Bildungsabschluss: 74,9 % Studium an einer Hochschule (Informations- und Beratungsgespräch: 46,8 %), 25,1 % abgeschlossene Berufsausbildung (Informations- und Beratungsgespräch: 50,0 %)
- Beruflicher Hintergrund: 64,2 % soziale Berufe (Informations- und Beratungsgespräch zu 64,6 % Verwaltungsberufe)
- Alter: 58,9 % im Alter von 41 bis 65 Jahren (Informations- und Beratungsgespräch: 40,0 %)

Gesundheitliche Beratung – Wer berät? (KFN 2025, 237 ff.)

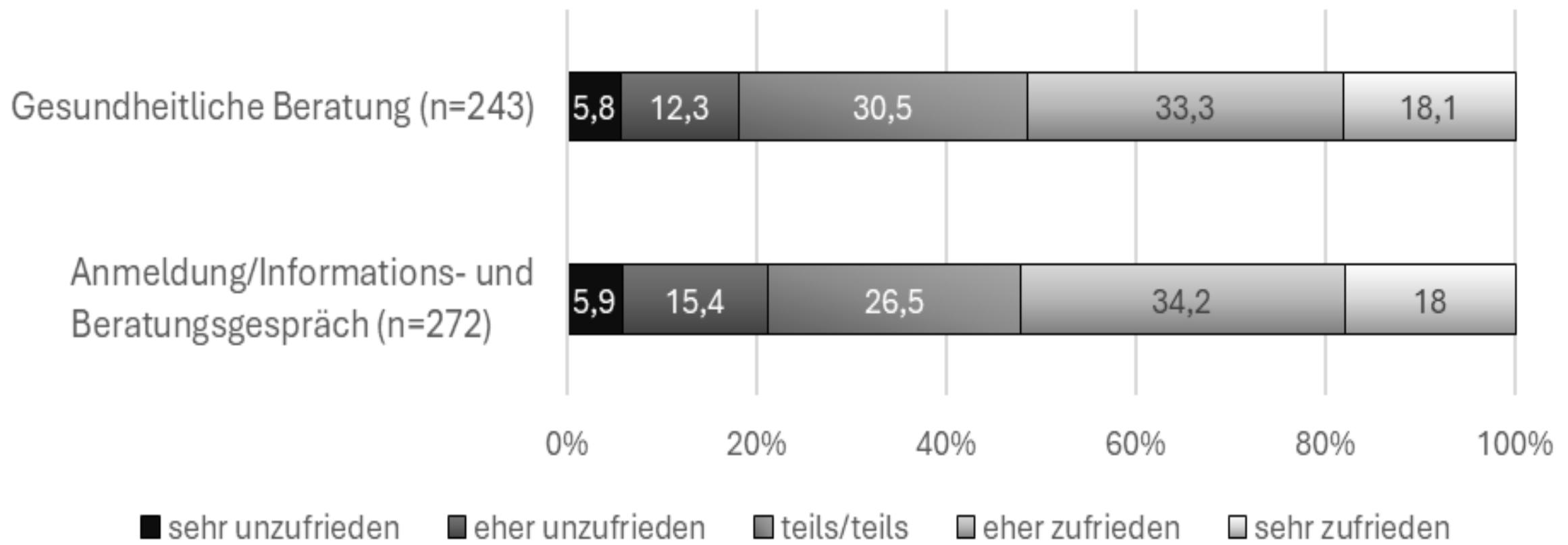
- Erfahrung:
 - Tätigkeitsdauer in gesundheitlicher Beratung: 57,6 % zwischen vier und mehr als fünf Jahren (Informations- und Beratungsgespräch: 47,1 %);
 - 38,8 % mit mehr als 100 Erstberatungsgesprächen (Informations- und Beratungsgespräch: 32,8 %),
 - 42,5 % mit mehr als 100 Folgeberatungsgesprächen (Informations- und Beratungsgespräch: 42,5 %)
 - Allerdings: 10,3 % der mindestens seit vier Jahren tätigen Berater*innen nach § 10 ProstSchG haben bislang nur maximal zwanzig Erstberatungsgespräche geführt
- Teils lange Tätigkeitszeiträume und viele Fälle, teils lange Tätigkeitszeiträume, aber sehr wenig Fälle

Gesundheitliche Beratung – Wer berät? (KFN 2025, 237 ff.)

- Vorbereitung auf die Tätigkeit und Fortbildung
 - 55,6 % haben irgendeine Vorbereitung (Einarbeitung durch Kolleg*innen, Hospitation und praktische Begleitung, Schulungen und Seminare, Autodidaktische Lehre/Selbststudium) auf die Tätigkeit erhalten (Informations- und Beratungsgespräch: 43,2 %) – keine Änderung, wenn man nur diejenigen betrachtet, die erst vor zwei oder weniger Jahren begonnen haben
 - 55,6 % haben an irgendeiner tätigkeitsbezogenen Fortbildung teilgenommen (Informations- und Beratungsgespräch: 40,9 %)
 - 21,6 % haben weder eine Vorbereitung erhalten noch an einer Fortbildungsmaßnahme teilgenommen (Informations- und Beratungsgespräch: 36,0 %)
 - 72,6 % sehen bei sich Fortbildungsbedarf (Informations- und Beratungsgespräch: 66,9 %)
 - 69,4 % Wunsch nach vermehrtem Austausch mit Kolleg*innen aus anderen Behörden (Informations- und Beratungsgespräch)

Gesundheitliche Beratung – Zufriedenheit mit der Tätigkeit (KFN 2025, 237 ff.)

Zufriedenheit der Sachbearbeiter*innen mit der Tätigkeit





These 3: An der Verständigung zwischen Berater*innen und Beratener muss teils noch gearbeitet werden.

Gesundheitliche Beratung – Dauer der Gespräche/Verständigung

- Dauer der Erstgespräche im Durchschnitt: 46,5 Minuten; min: 10 Minuten; max: 100 Minuten – ohne Vor- und Nachbereitung (Informations- und Beratungsgespräch: 35,0 Minuten; min: 5 Minuten, max: 120 Minuten)
- Verständigung: 80,4 % der befragten Behördenleitungen geben an, dass Dolmetschung in irgendeiner Form (Präsenz, Video, Telefon, Übersetzungssoftware) möglich sei; 19,6 % keine Dolmetschungsmöglichkeit

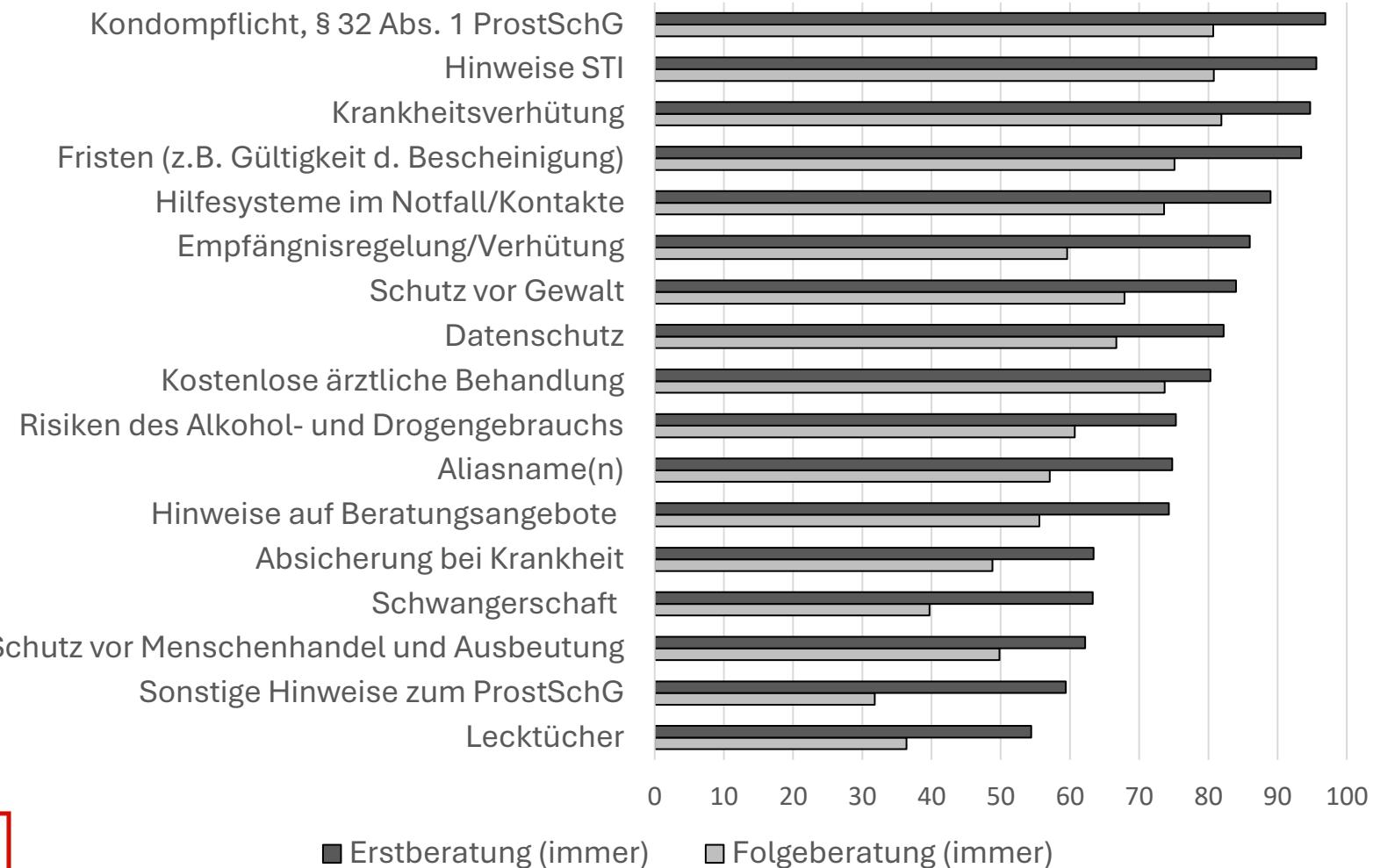


These 4: Die in der gesundheitlichen Beratung behandelten Themen können noch besser auf Erst- und Folgeberatungen verteilt werden.

Auch könnte über eine Reihungsänderung (gesundheitliche Beratung und Informations- und Beratungsgespräch) nachgedacht werden.

Gesundheitliche Beratung – Inhalte

Inhalte von Erst- und Folgeberatungen, in %, Mehrfachnennungen möglich



Weitere Themen, die zu unterschiedlichen Anteilen „immer“ im Beratungsgespräch angesprochen werden:

- Psychosoziale Beratung/Beratung in akuten Krisen (zw. 35,6 % Erstberatung vs. 37,2 % Folgeberatung)
- Umstiegs-/Ausstiegsberatung
- PrEP/PEP
- Abmeldungsmöglichkeiten
- Werbeverbote, § 32 Abs. 3 ProstSchG
- Einstiegs-/Orientierungsberatung
- Hinweise zu Pflichten der Betreiber*innen gegenüber Prostituierten, z.B. Beschränkung des Weisungsrechts der Betreiber*innen (§ 26 Abs. 2 ProstSchG)
- Aufklärung über Pflicht, Steuern zu bezahlen
- Ordnungswidrigkeits- und Strafvorschriften, die Prostituierte betreffen (etwa § 33 Abs. 1 Nr. 1 ProstSchG, § 184f StGB)
- Mindestanforderungen der Betreiber*innen an zum Prostitutionsgewerbe genutzte Anlagen/ Prostitutionsfahrzeuge §§ 18, 19 ProstSchG
- Weiterleitung der Anmeldung/Daten an das Finanzamt
- Finanzielle Belange (abgesehen von Steuern)
- Sperrbezirksverordnung
- Steuerliche Hinweise (vertiefend!) (zw. 1,4 % Erstberatung vs. 2,3 % Folgeberatung)

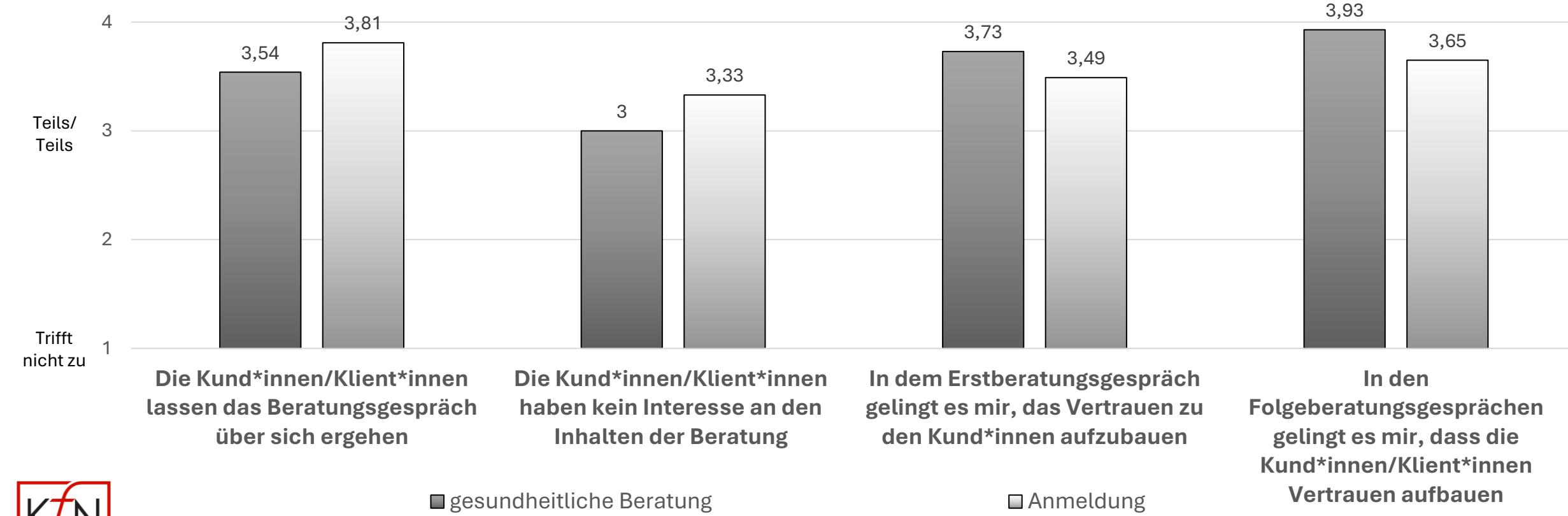


These 5: Die Bewertung der gesundheitlichen Beratung
durch die Beratenen fällt in Teilen überraschend positiv aus.

Bewertung des Anmeldeverfahrens – Behördenmitarbeitende

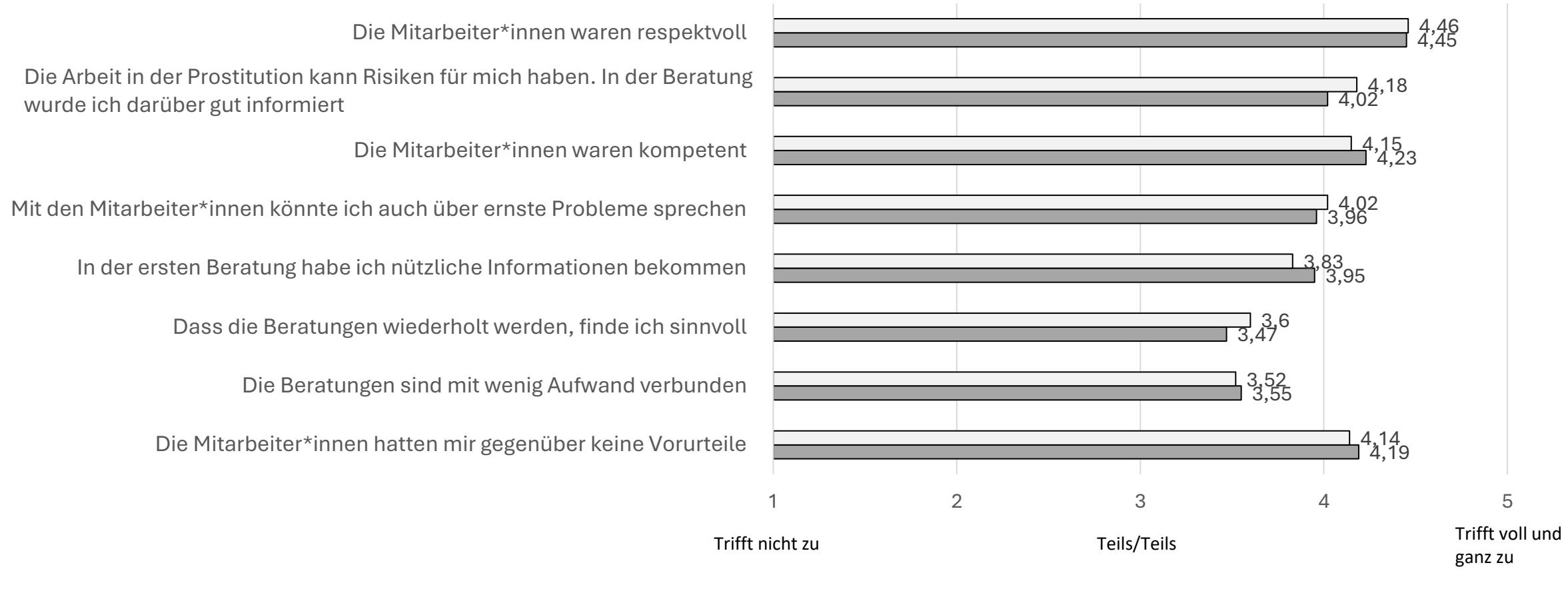
Trifft voll
und ganz
zu

Bewertung der Beratungssituation, Behördenmitarbeitende, Mittelwerte



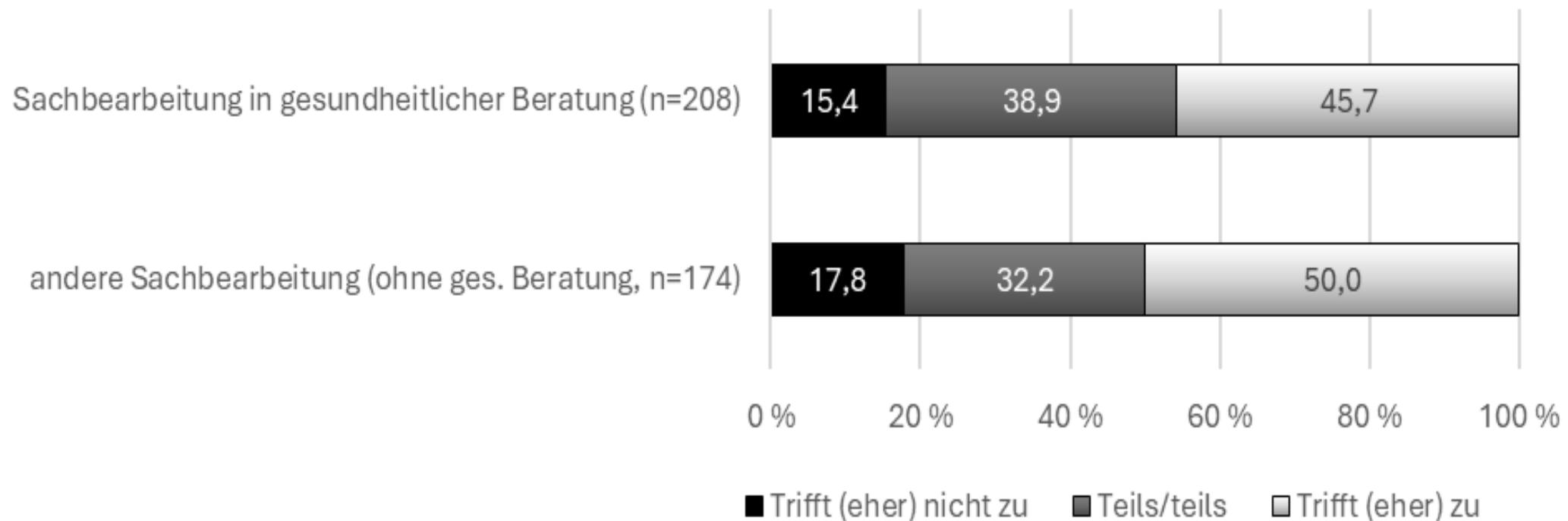
Bewertung des Anmeldeverfahrens – Prostituierte

Bewertung der Beratungssituation, Prostituierte, Mittelwerte

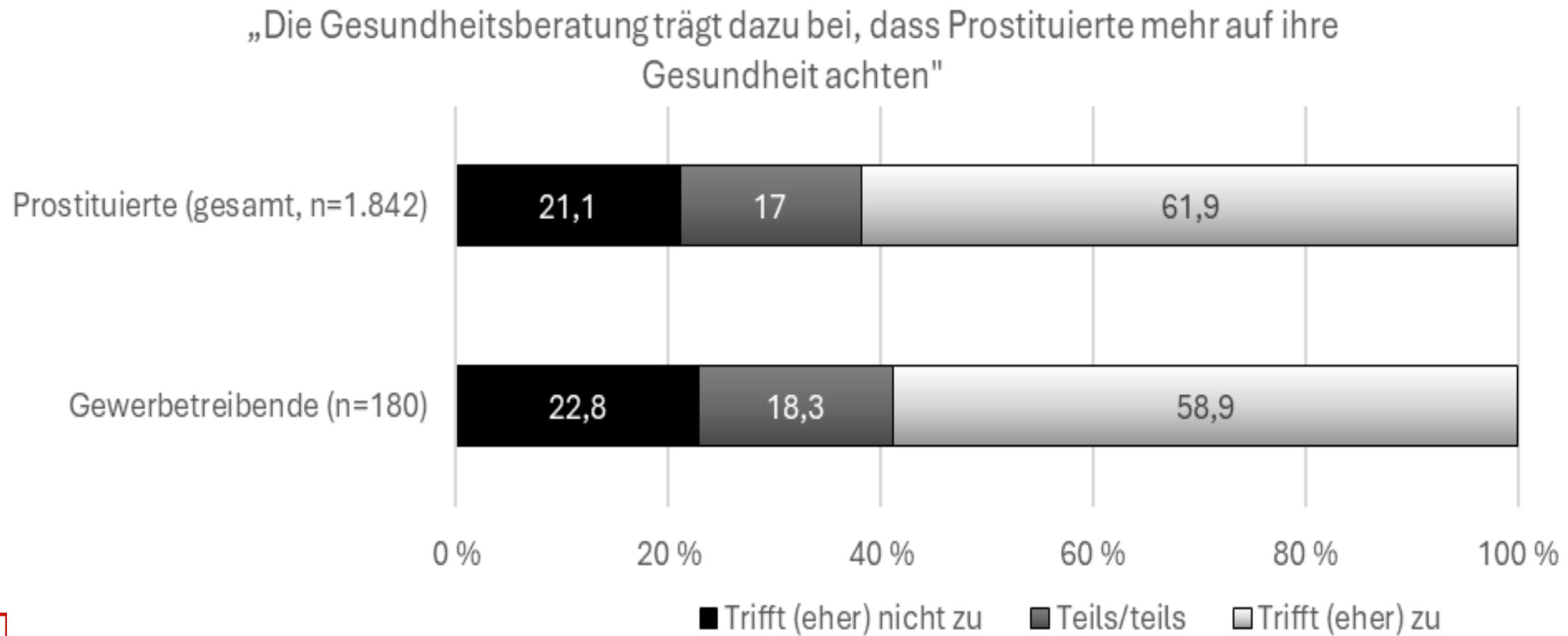


Bewertung der Wirksamkeit - Sachbearbeitung

„Die Gesundheitsberatung trägt dazu bei, dass Prostituierte mehr auf ihre Gesundheit achten“



Bewertung der Wirksamkeit – Prostituierte und Prostitutionsgewerbetreibende



Weiteres

- Ergebnisse zu
 - Möglichkeit des Berichtens von prostitutionsspezifischer Kriminalität
 - Auswirkungen auf die Beratung nach § 19 IfSG
 - Bescheinigung über die gesundheitliche Beratung
 - Hin- und Herlaufen zwischen verschiedenen Behörden, um in den Besitz aller Bescheinigungen zu kommen
 - Krankenversicherungsschutz bei Prostituierten
 - Maßnahmenvorschlägen
 - Gesundheitsbewusstsein und Drogenkonsum
 - usw.

Nun aber zunächst

Vielen Dank!



Kursorische Darstellung weniger weiterer Ergebnisse und Empfehlungen

Anmeldeverfahren:

- Fehlende Akzeptanz des Anmeldeverfahrens → Weitgehender Ausschluss der Datenweitergabe; Maßnahmen zur Entstigmatisierung; Absenkung der bürokratischen Hürden; offene Frage: rechtliche Unmöglichkeit der Anmeldung
- Teils unzureichende Aus- und Weiterbildung der Mitarbeitenden in ProstSchG-Behörden: Verpflichtende Teilnahme an Aus- und Weiterbildungsangeboten; Schaffung entsprechender Angebote unter Einbeziehung der Praxis (etwa langjährig tätige Prostituierte und Fachberatungsstellen)
- Nach Landesrecht anerkannte Fachberatungsstellen (§ 8 Abs. 2 S. 1 ProstSchG) → Schaffung eines auf Gütekriterien beruhenden Anerkennungsverfahrens; dauerhaft gesicherte Finanzierung der Fachberatungsstellen
- Begriff der Prostitution in § 2 ProstSchG → zu weit?
- Heranwachsende in der Prostitution → mehr Aufmerksamkeit (insgesamt gilt, nicht für alle das Gleiche, sondern für jeden das Notwendige)
- Vermehrte Zentralisierung des Anmeldeverfahrens (Ziel: mehr Erfahrung für alle Sachbearbeitenden, auch erforderlich, um prostitutionsspezifische Kriminalität besser zu erkennen)?

Kursorische Darstellung weniger weiterer Ergebnisse und Empfehlungen

Erlaubnisverfahren/Überwachung:

- Bereich der Prostitutionsplattformen (und insgesamt der digitale Bereich der Prostitution) bislang nicht/unzureichend erfasst
→ Einbeziehung auch der Prostitutionsplattformen, digitales Zugangsrecht für Fachberatungsstellen, die Gütekriterien genügen
- Vertiefende Prüfung, ob und ggf. welche Anforderungen für Kleinstprostitutionssäten zu hoch sind
- § 18 Abs. 2 Nr. 7 ProstSchG (Übernachtungsverbot) hat sich in dieser Form nicht bewährt
- Ausnahme vom Verbot der Weisungserteilung (§ 26 Abs. 2 ProstSchG) in Bezug auf Mindestpreise (?)
- Vermehrte Konzentration der Überwachung auf nicht-erlaubte Prostitutionsgewerbe (auch Personalfrage)
- Verzicht auf „Scheinkundeneinsätze“ im Rahmen der Überwachung (?)
- Verbot von Anfragen nach Geschlechtsverkehr ohne Kondom (?)
- Kennzeichnungspflicht für erlaubte Prostitutionsgewerbe

Kursorische Darstellung weniger weiterer Ergebnisse und Empfehlungen

Schließlich:

- Prostitution ist Grundrechtsausübung und verstößt nicht per se gegen die Garantie der Menschenwürde oder sonstige Grundrechte; entscheidend ist die freiwillige Ausübung.
- Es gibt allgemeine Bedingungen der Freiwilligkeit im Recht, die sich auf die Prostitution übertragen lassen und damit den rechtlichen Bereich der freiwillig ausgeübten Prostitution abstecken.