



# **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 „gefahrgeneigten 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



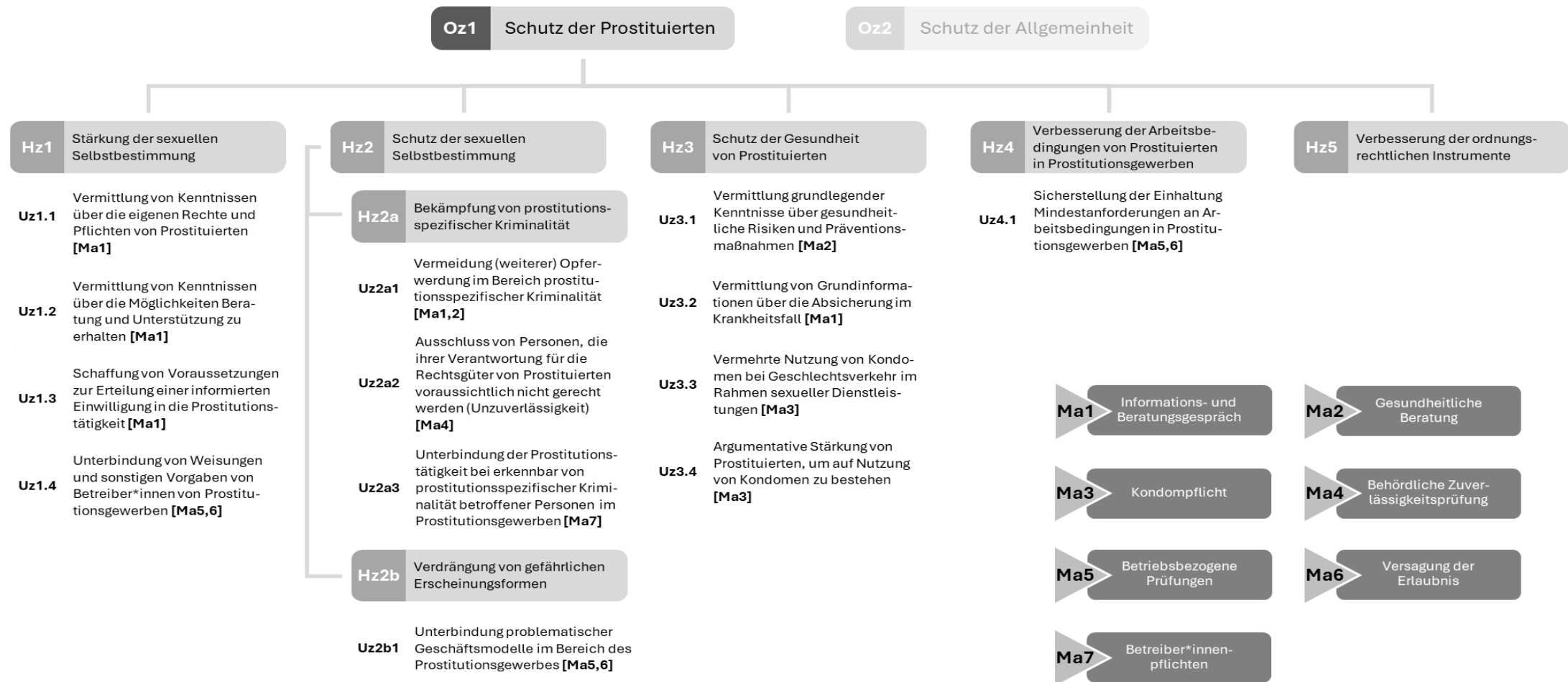
# Maßnahmen des ProstSchG



# 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
  - **Behördenbegehungen (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 rehtdogmatische 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 nenzahl	Personen- gruppe	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

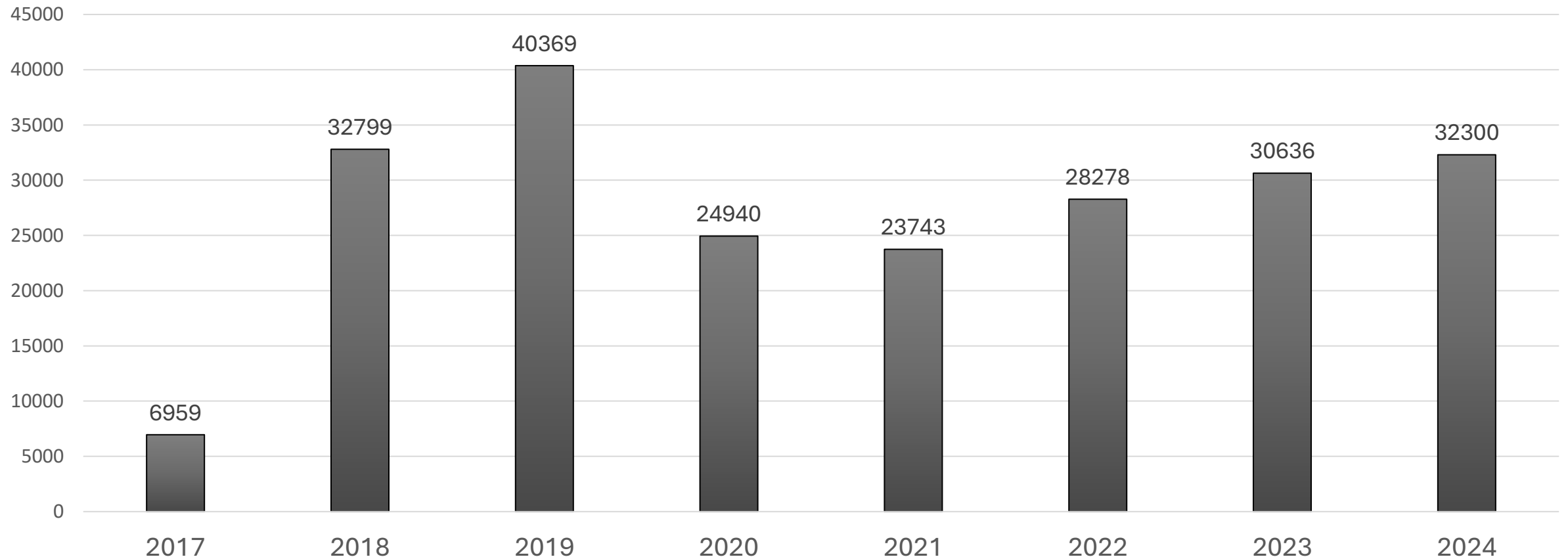


(Wenige) Ausgewählte Ergebnisse in  
fünf Thesen



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

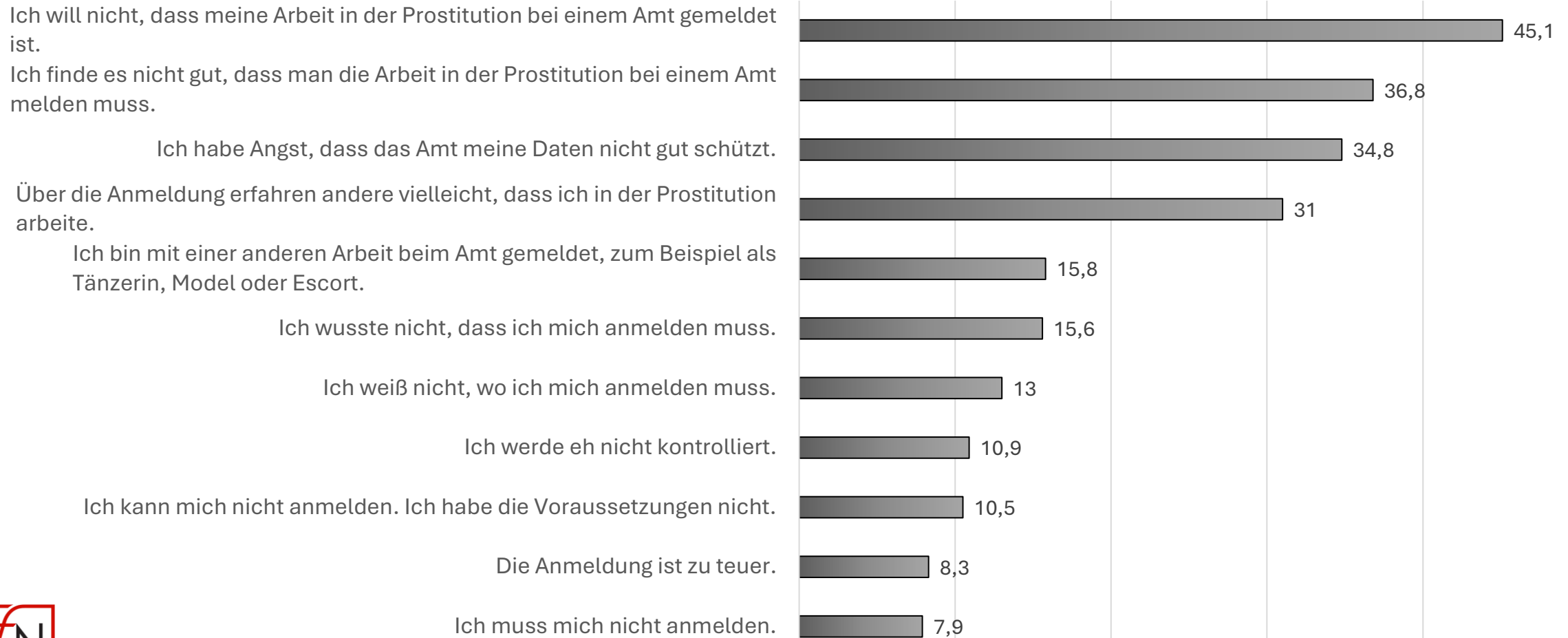
# Wie viele Menschen melden sich überhaupt an?





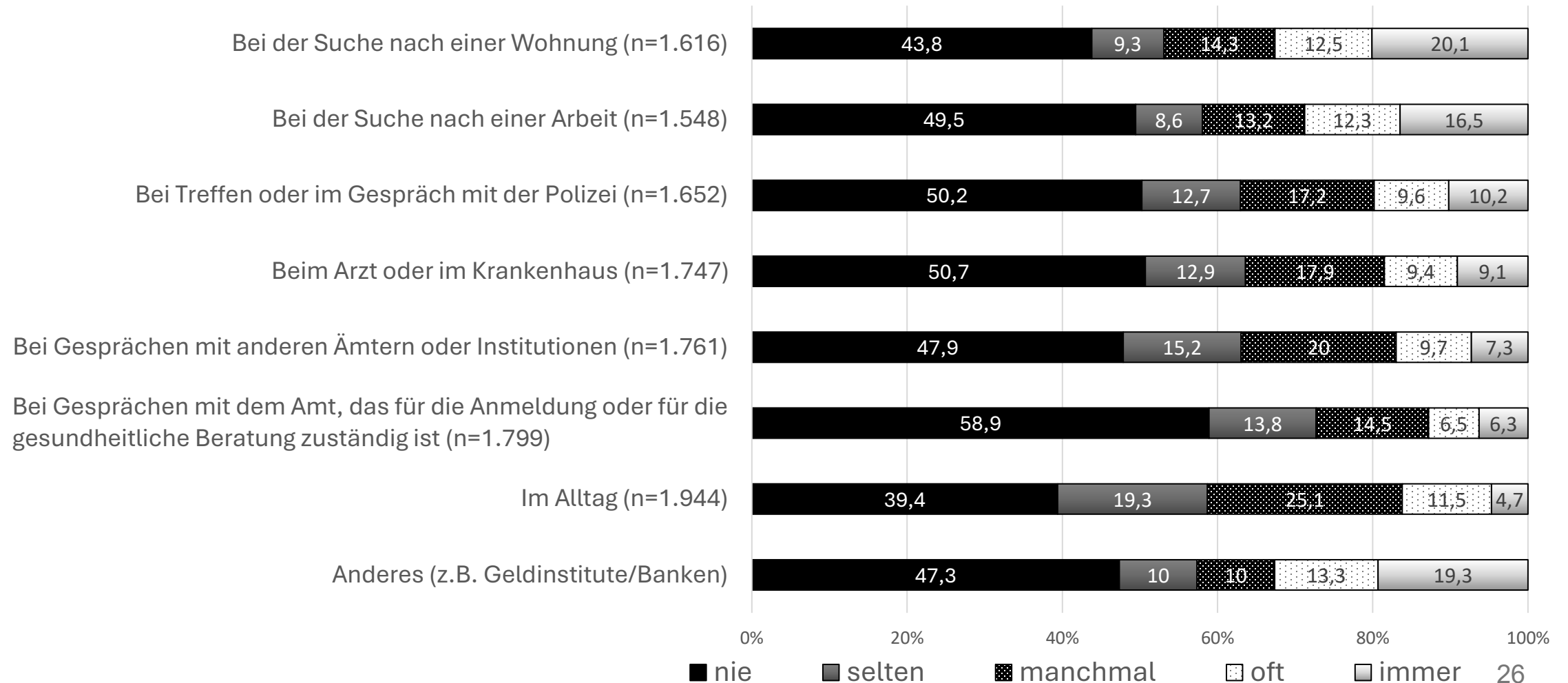
# Warum meldet sich ein (im Umfang unbekannt großer) Teil nicht an?


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.)

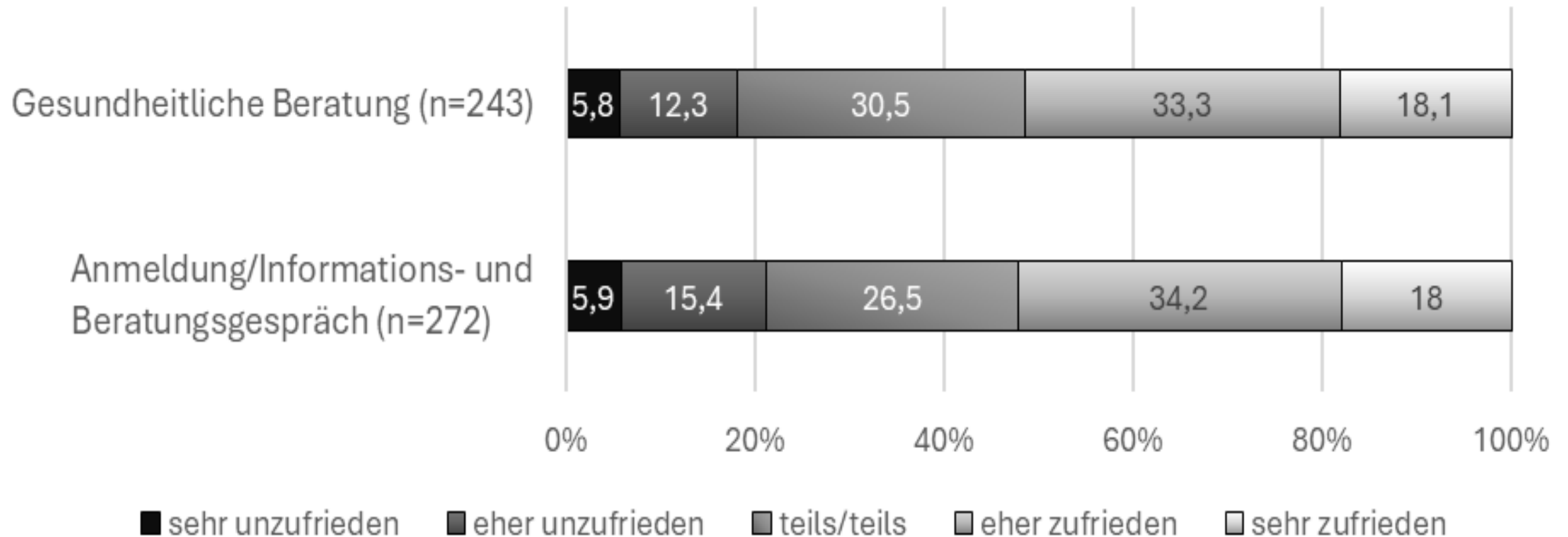
- Erfahrung:
  - Tätigkeitsdauer in gesundheitlicher Beratung: 57,6 % zwischen vier und mehr als fünf Jahren (Informations- und Beratungsgespräch: 47,1 %);
  - 38,8 % mit mehr als 100 Erstberatungsgesprächen (Informations- und Beratungsgespräch: 32,8 %),
  - 42,5 % mit mehr als 100 Folgeberatungsgesprächen (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 gaben an, dass Dolmetschung in irgendeiner Form (Präsenz, Video, Telefon, Übersetzungssoftware) möglich sei; 19,6 % keine Dolmetschungsmöglichkeit

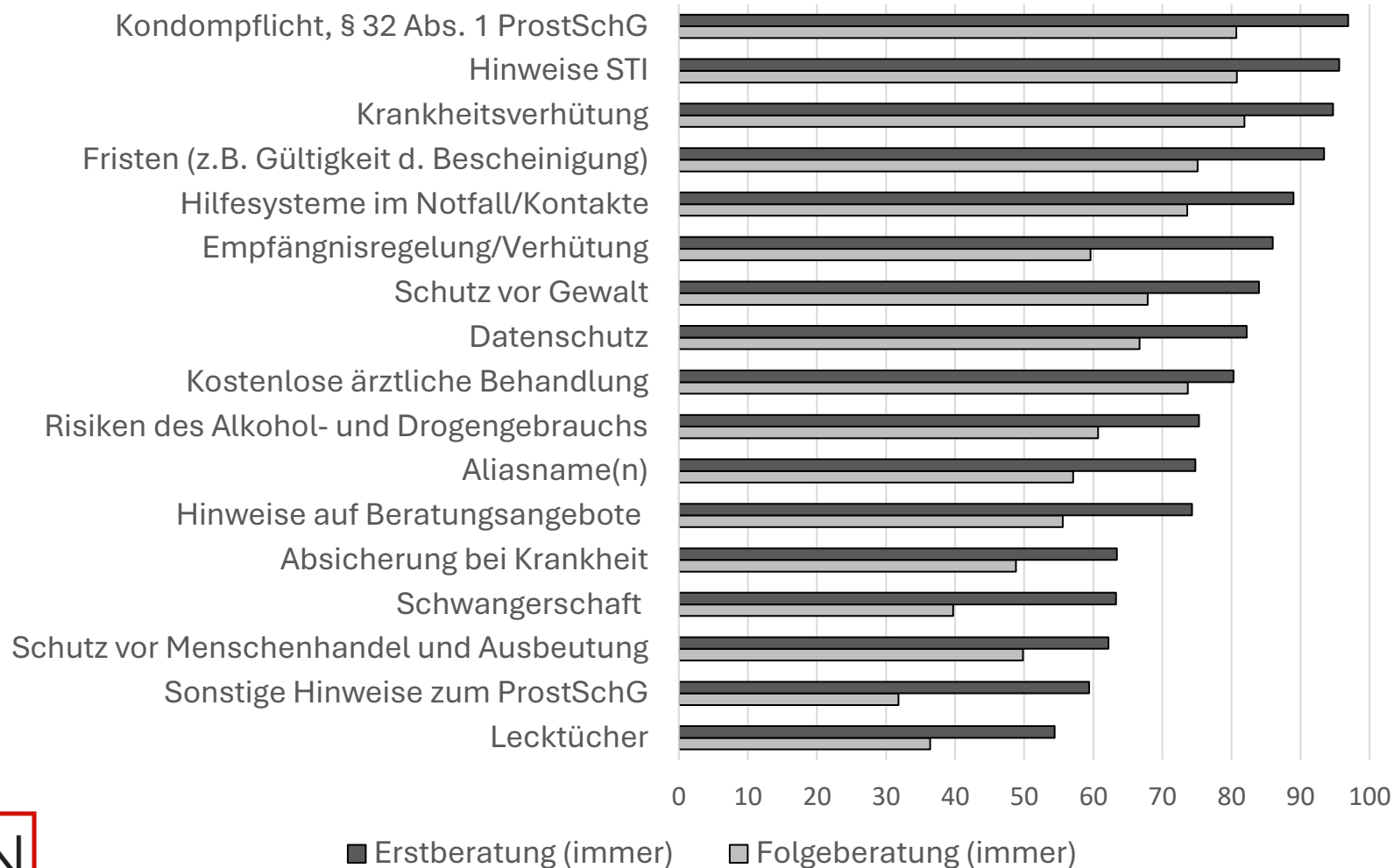


These 4: Die in der gesundheitlichen Beratung behandelten Themen können noch besser auf Erst- und Folgeberatungen verteilt werden.

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:

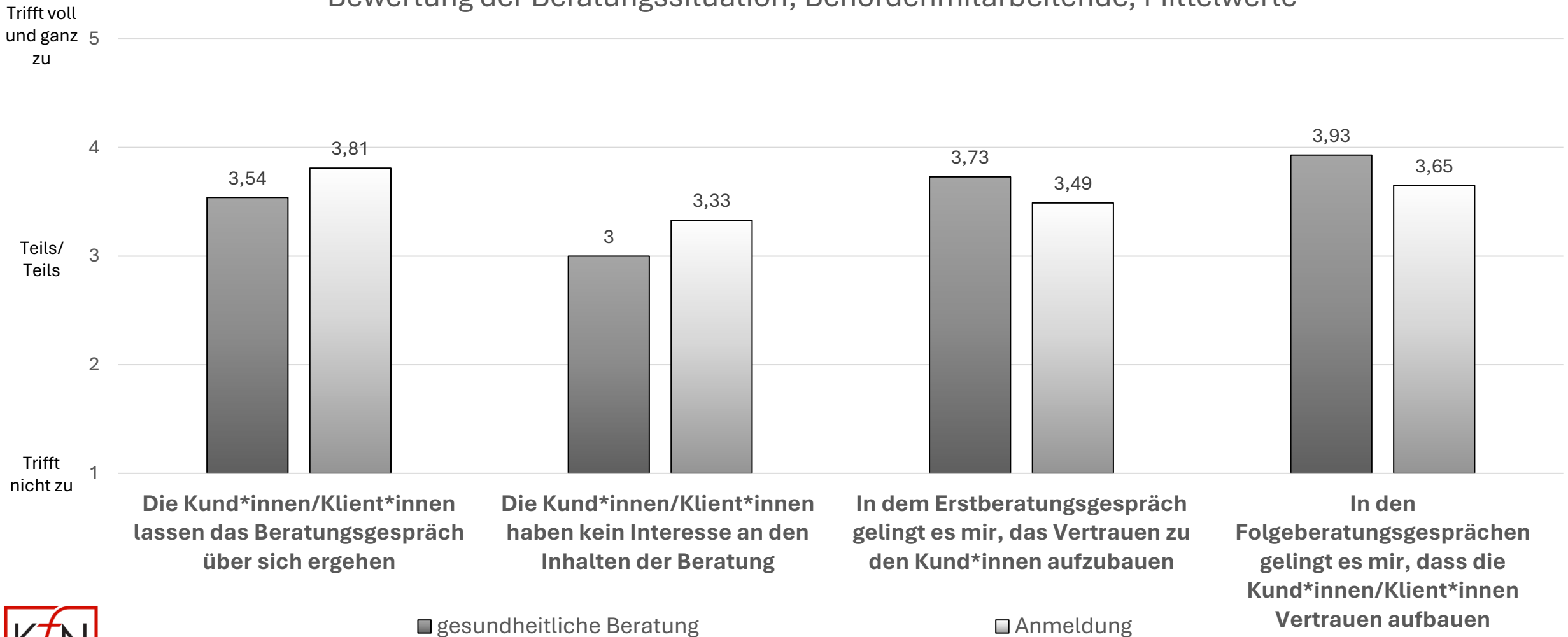
- Psychosoziale Beratung/Beratung in akuten Krisen (zw. 35,6 % Erstberatung vs. 37,2 % Folgeberatung)
- Umstiegs-/Ausstiegsberatung
- PrEP/PEP
- Abmeldungsmöglichkeiten
- Werbeverbote, § 32 Abs. 3 ProStSchG
- Einstiegs-/Orientierungsberatung
- Hinweise zu Pflichten der Betreiber\*innen gegenüber Prostituierten, 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

Bewertung der Beratungssituation, Behördenmitarbeitende, Mittelwerte



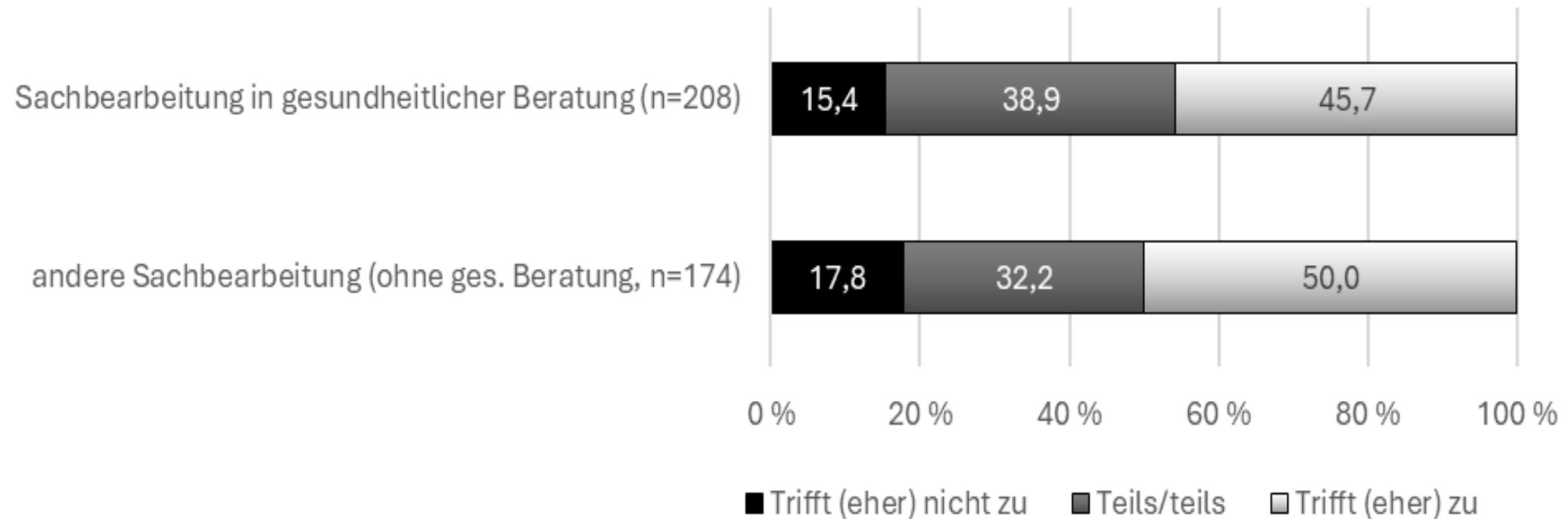
# Bewertung des Anmeldeverfahrens – Prostituierte

## Bewertung der Beratungssituation, Prostituierte, Mittelwerte



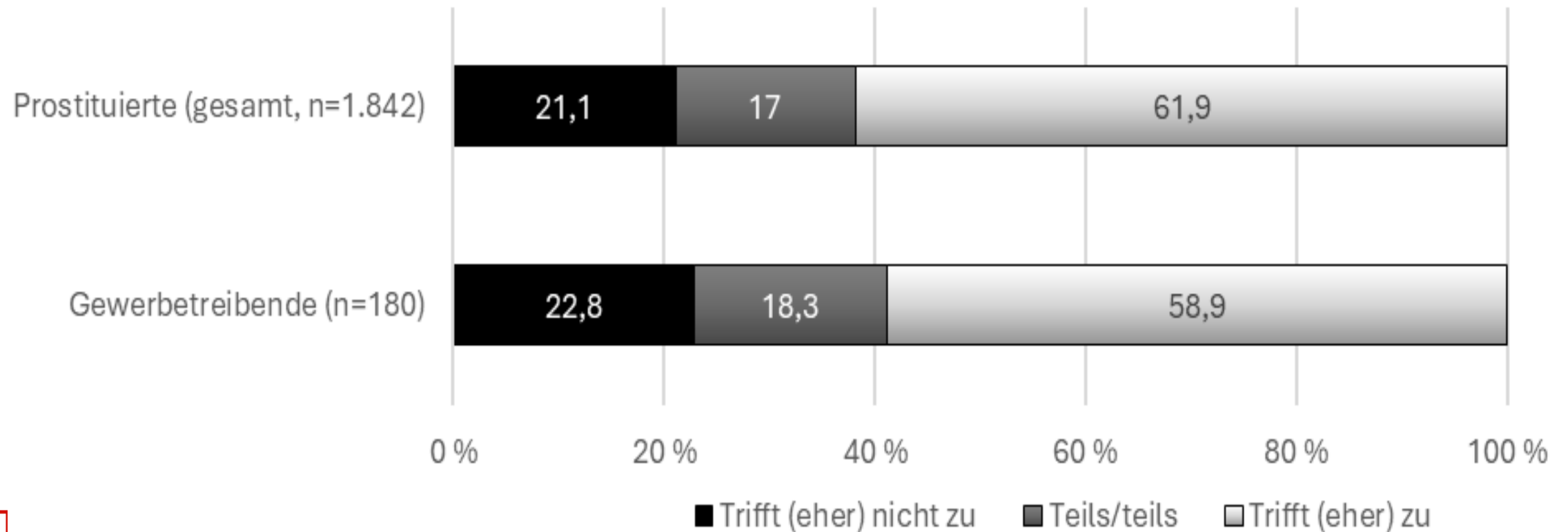
# Bewertung der Wirksamkeit - Sachbearbeitung

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



# Bewertung der Wirksamkeit – Prostituierte und Prostitutionsgewerbetreibende

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





# 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
  - Maßnahmevorschlägen
  - 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 Kleinstprostitutionsstätten 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.