



Sexuelle Dienstleistungen als Gegenstand der Gesetzgebung – zu den Ergebnissen der Evaluation des Prostituiertenschutzgesetzes

**Vortrag beim Kriminologisch-kriminalpolitischen Arbeitskreis,
Universität Tübingen am 19.01.2026**

Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen e.V.

Ergänzung zu den Vortragsfolien

- Übersichten zu den an den Interviews und Gruppendiskussionen/Fokusgruppen beteiligten Personen finden Sie im Abschlussbericht auf den S. 80 ff.
- Der Abschlussbericht ist zugänglich unter:
<https://www.bmbfsfj.bund.de/bmbfsfj/service/publikationen/evaluation-des-gesetzes-zur-regulierung-des-prostitutionsgewerbes-sowie-zum-schutz-von-in-der-prostitution-taetigen-personen-prostituiertenschutzgesetz-prostschg--266228>
- Sollten Sie Fragen hierzu oder zur Evaluation im Allgemeinen haben, erreichen Sie mich unter tillmann.bartsch@kfn.de

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

- ProstSchG vom 21.10.2016 als Reaktion auf die im Jahr 2007 durchgeführte Evaluierung des ProstG
- Ziel: verwaltungs- und ordnungsrechtliche Regulierung der Prostitution

Hintergrund des Gesetzes

- Gesetzgeberische Vorstellung bei Erlass des ProstSchG:
 - Prostitution ist ein Beruf i.S.d. Art. 12 GG. Es ist 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.



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

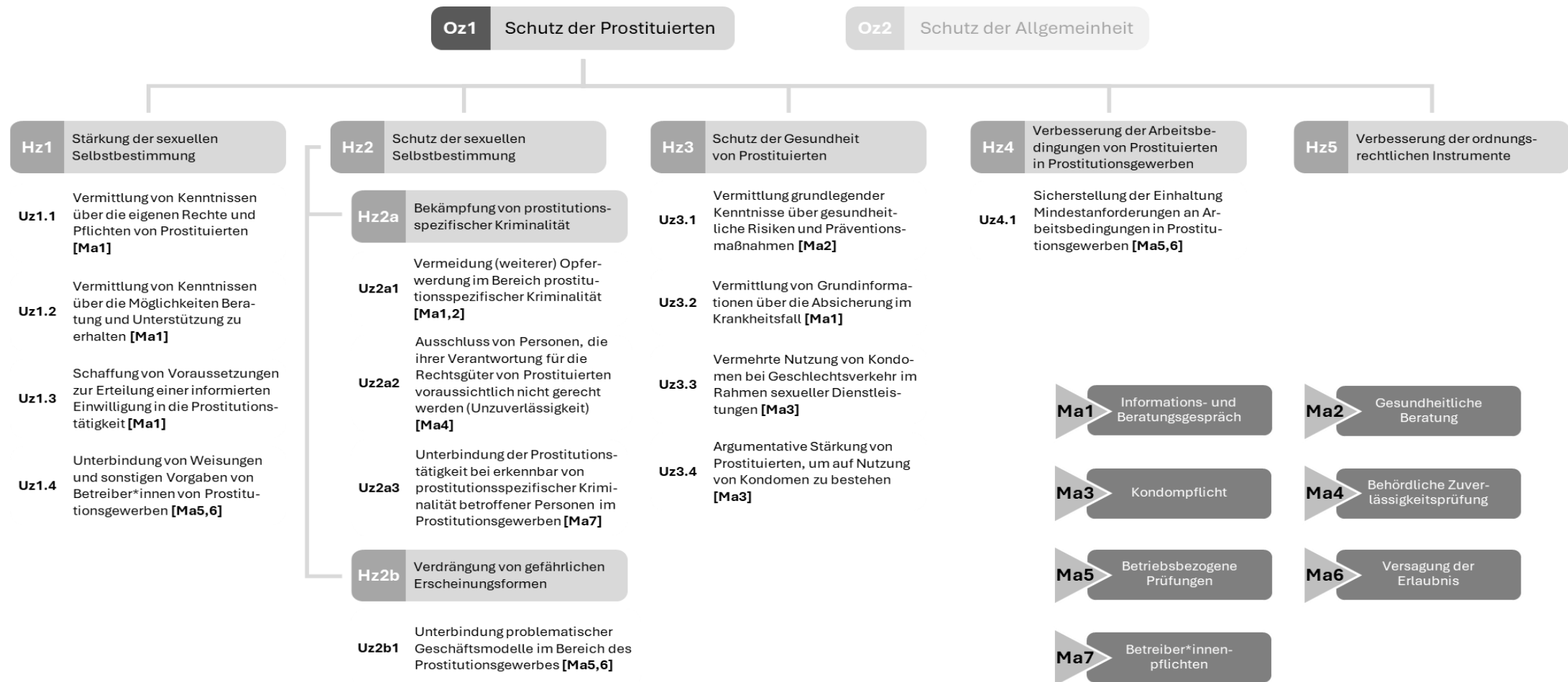


Maßnahmen des ProstSchG

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

- Auftrag ergibt sich im Ausgangspunkt aus § 38 ProstSchG: Evaluation der „Auswirkungen dieses Gesetzes [...] unter Einbeziehung der Erfahrungen der Anwendungspraxis und eines wissenschaftlichen Sachverständigen“

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 (wie?, auch 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
- Medienanalyse und Auswertung der Bundesstatistik (§ 35 ProstSchG)
- 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)
- 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 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 % (eher) keine Nutzung von Angeboten von Fachberatungsstellen; 63,7 % sagen, sie bräuchten (eher) keine Unterstützung von Beratungsstellen



(Wenige) Ausgewählte Ergebnisse zu
Zielerreichung und nicht-intendierten
Nebenfolgen



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

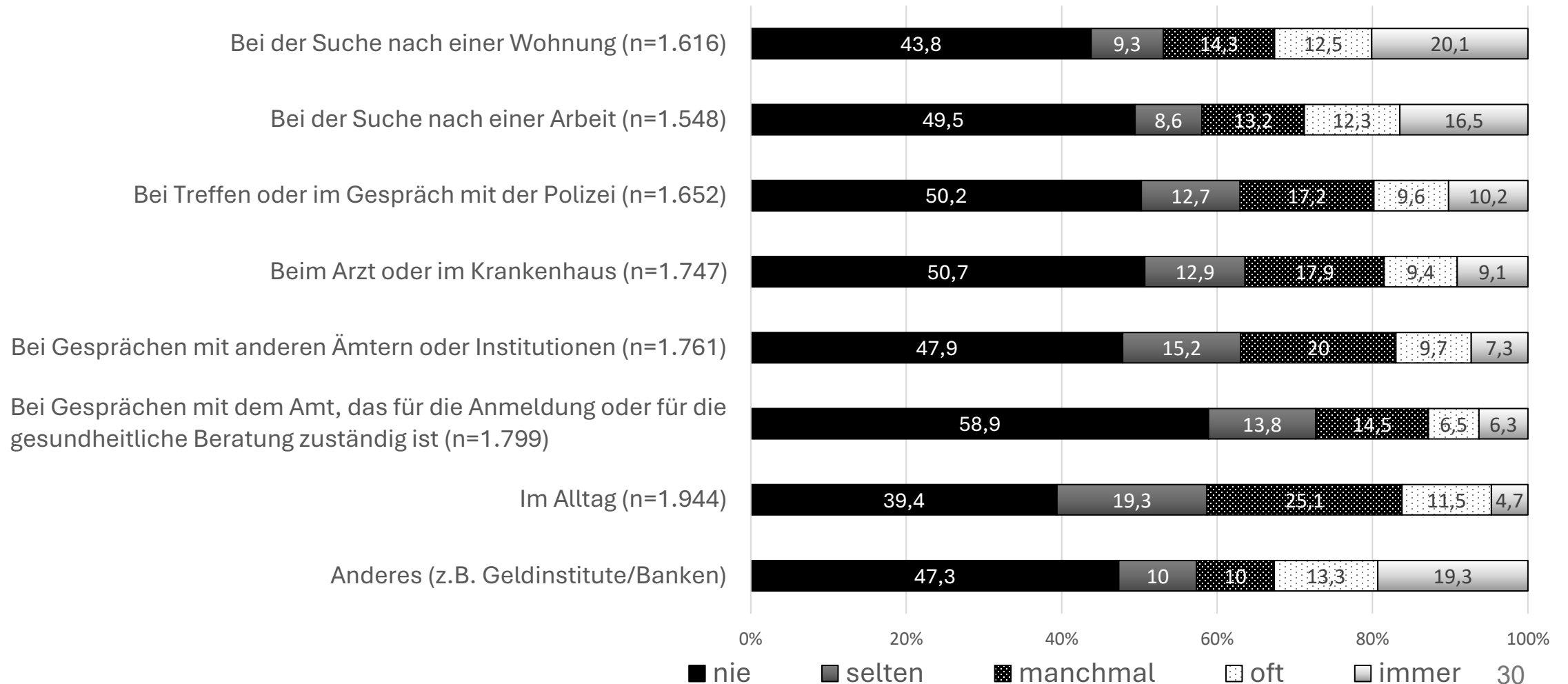
1. Grundinformationen zur Rechtslage nach diesem Gesetz, nach dem Prostitutionsgesetz sowie zu weiteren zur Ausübung der Prostitution relevanten Vorschriften, die im räumlichen Zuständigkeitsbereich der Behörde für die Prostitutionsausübung gelten, [...]

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 oder auch rechtlicher Hindernisse – 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

Benachteiligungserleben von Prostituierten

Häufigkeit in den letzten 12 Monaten, in %



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 oder auch rechtlicher Hindernisse – 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

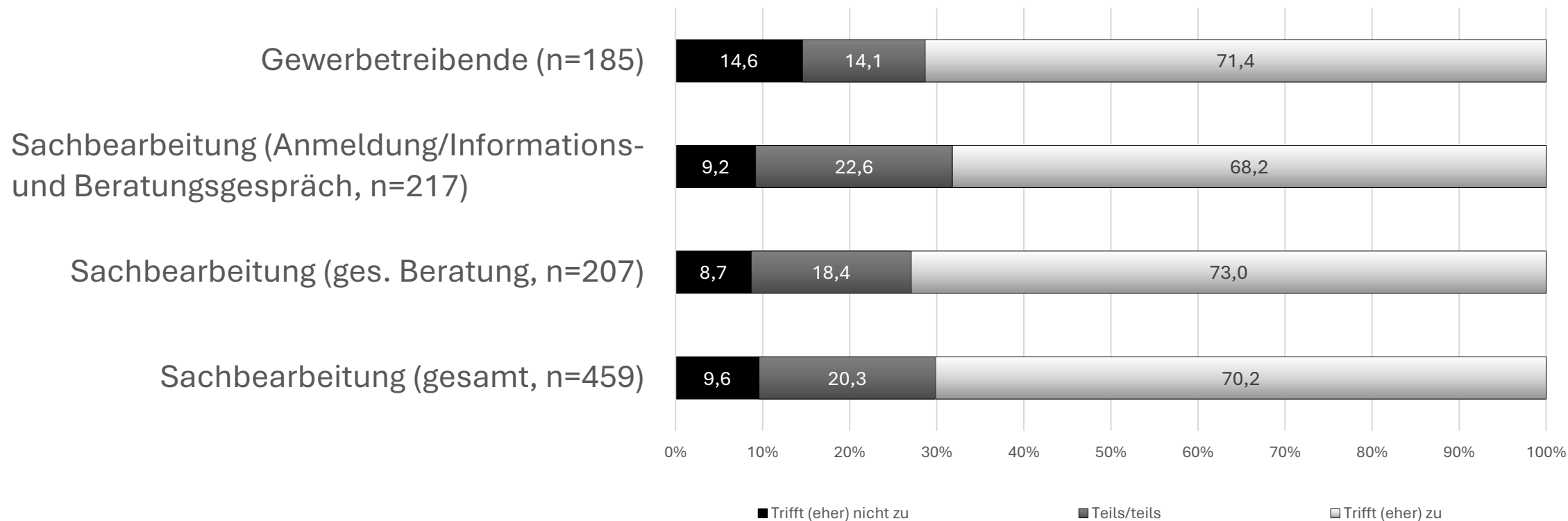
- Im Informations- und Beratungsgespräch (teils auch der gesundheitlichen Beratung) nehmen Rechtsthemen breiten Raum ein.
- „Immer“ werden im Informations- und Beratungsgespräch in Erst- bzw. Folgeberatungsgesprächen etwa behandelt:
 - Aliasbescheinigung (Erstberatung: 90,8 %; Folgeberatung: 77,4 %)
 - Kondompflicht (Erstberatung: 87,6 %; Folgeberatung: 72,5 %)
 - Pflichten von Betreiber*innen ggü Prostituierten, inkl. Verbot der Weisungserteilung für sexuelle Dienstleistungen nach § 26 Abs. 2 ProstSchG (Erstberatung: 75,6 %; Folgeberatung: 56,6 %)
 - Werbeverbote (Erstberatung: 61,4 %; Folgeberatung: 50,2 %)
 - Mindestanforderungen/Arbeitsbedingungen in Gewerben: (Erstberatung: 48,7 %; Folgeberatung: 39,2 %)
 - etc.

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

- Rechtskenntnis bei den befragten Prostituierten
- Fragen zu verschiedenen Grundlagen des ProstSchG bzw. Rechten/Pflichten von Prostituierten nach dem ProstSchG (9), bspw.
 - Beim Geschlechtsverkehr muss ein Kondom getragen werden.
 - Jederzeit darf mit der Prostitutionstätigkeit aufgehört werden, wenn man nicht mehr darin arbeiten will.
 - Niemand anderes als die Prostituierten dürfen bestimmen, welche Leistungen angeboten werden.
 - Prostituierte dürfen Einsicht in das Betriebskonzept eines Gewerbes nehmen.
- Bei jemals angemeldeten Prostituierten jeweils Kenntnis bei 80 bzw. 90 %, niedriger aber bei Frage nach dem „Einsichtnahmerecht in das Betriebskonzept“ (gut 60 %)

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

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

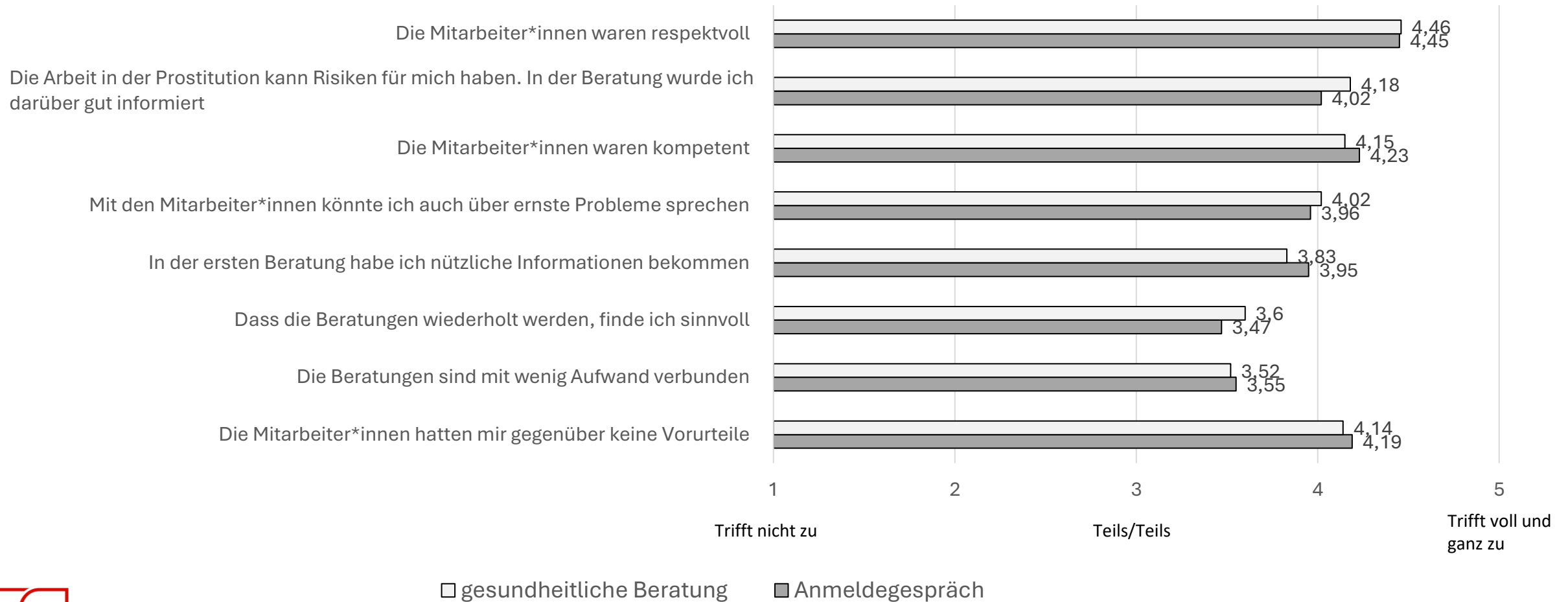


Uz: Vermittlung von Kenntnissen über die eigenen Rechte und Pflichten; Maßnahme:
Informations- und Beratungsgespräch

- 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 ausgebeutet wird oder werden soll.**

Uz: Vermeidung der Opferwerdung 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.

Zielerreichung insgesamt

- Mal mehr, mal minder deutliche Anhaltspunkte dafür, dass einzelne gesetzliche Maßnahmen die gewünschte Wirkung erzielen.
- Mal mehr, mal minder deutliche Anhaltspunkte dafür, dass einzelne gesetzliche Maßnahmen *nicht* die gewünschte Wirkung erzielen.
- Schwächen des Gesetzes sind aus unserer Sicht weitgehend behebbar (insgesamt 64 ((Prüf-)Empfehlungen).
- Einzelheiten zur Zielerreichung in KFN 2025, 398 ff.

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)
- 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

Anmeldeverfahren:

- Heranwachsende in der Prostitution → mehr Aufmerksamkeit (insgesamt gilt, nicht für alle das Gleiche, sondern für jeden das Notwendige)
- Schwangere in der Prostitution – Tätigkeitsverbot in der Phase der Hochschwangerschaft?
- Gesundheitliche Beratung – grundsätzlich gute Bewertung der Informationsvermittlung durch Teilnehmende, noch immer aber sind 16,2 % der von uns Befragten ohne Krankenversicherung → Abbau von Hürden zum Eintritt/Wiedereintritt in die Krankenversicherung
- Spannungsfeld gesundheitliche Beratung (§ 10 ProstSchG) und IfSG-Beratung (§ 19 IfSG) → teils/teils → Beseitigung von personellen Überlappungen

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
- Vermehrte Konzentration der Überwachung auf nicht-erlaubte Prostitutionsgewerbe (auch Personalfrage)
- Kennzeichnungspflicht für erlaubte Prostitutionsgewerbe

Evaluation 2025

Vielen Dank!