



Evaluation des Prostituiertenschutzgesetzes

Akzeptanz und Praktikabilität

Tagung „Das Prostituiertenschutzgesetz auf dem Prüfstand“

01.09.2025, Göttingen

Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen e.V.



Akzeptanz und Praktikabilität des Anmeldeverfahrens

Akzeptanz und Praktikabilität im Anmeldeverfahren

Akzeptanz

1. Zahl der Anmeldungen
2. Gründe für die Nichtteilnahme am Verfahren
3. Zahl der nichterteilten Bescheinigungen und Gründe der Nichterteilung

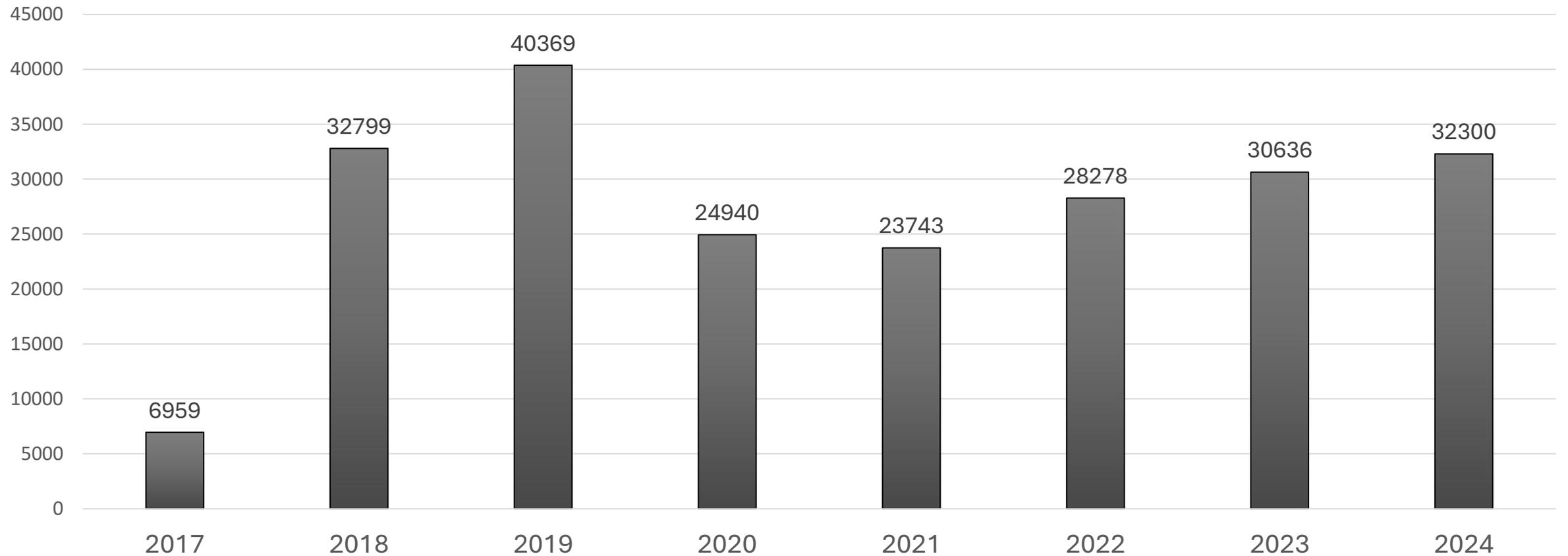
Praktikabilität

1. Klarheit über die Zuständigkeit
2. Qualifizierte Mitarbeitende in den ProstSchG-Behörden
3. Handhabbares Normprogramm (Räumliche Zuständigkeit, Vermittlung von Inhalten, Abmeldung)

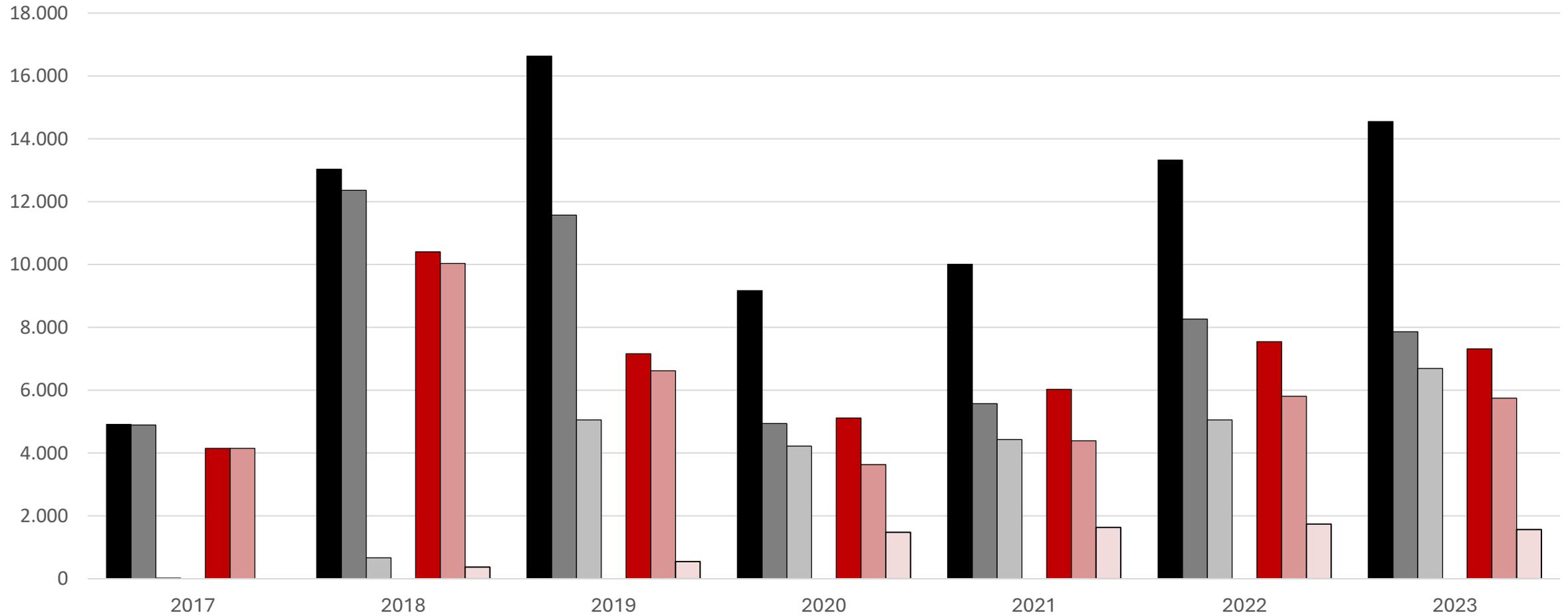


Akzeptanz Anmeldeverfahren

Bundesstatistik: Anzahl gültig angemeldete Prostituierte



Durchgeführte Beratungen in den befragten Behörden



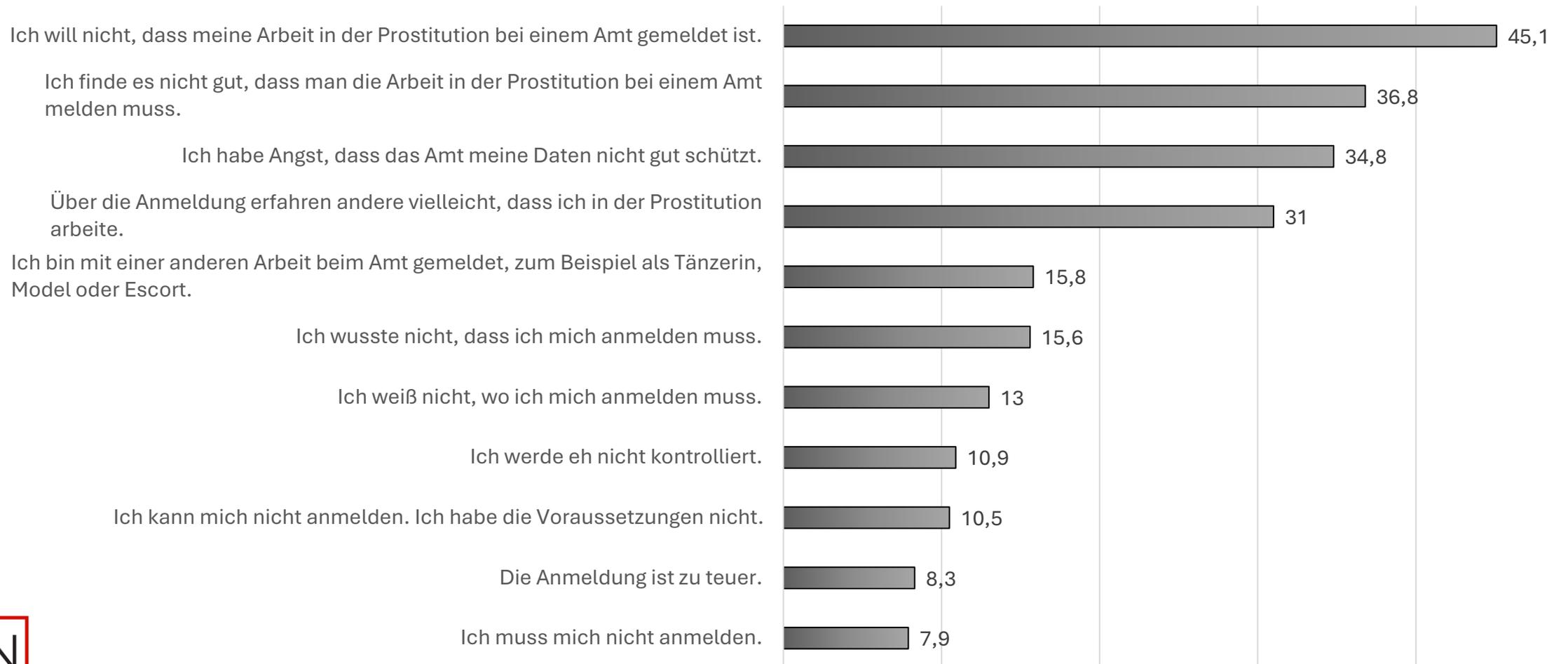
■ gesundheitliche Beratung (gesamt)
■ Anmeldungen (gesamt)

■ Erstberatungen (Gesundheit)
■ Erstberatung (Anmeldungen)

■ Folgeberatungen (Gesundheit)
■ Folgeberatungen (Anmeldungen)

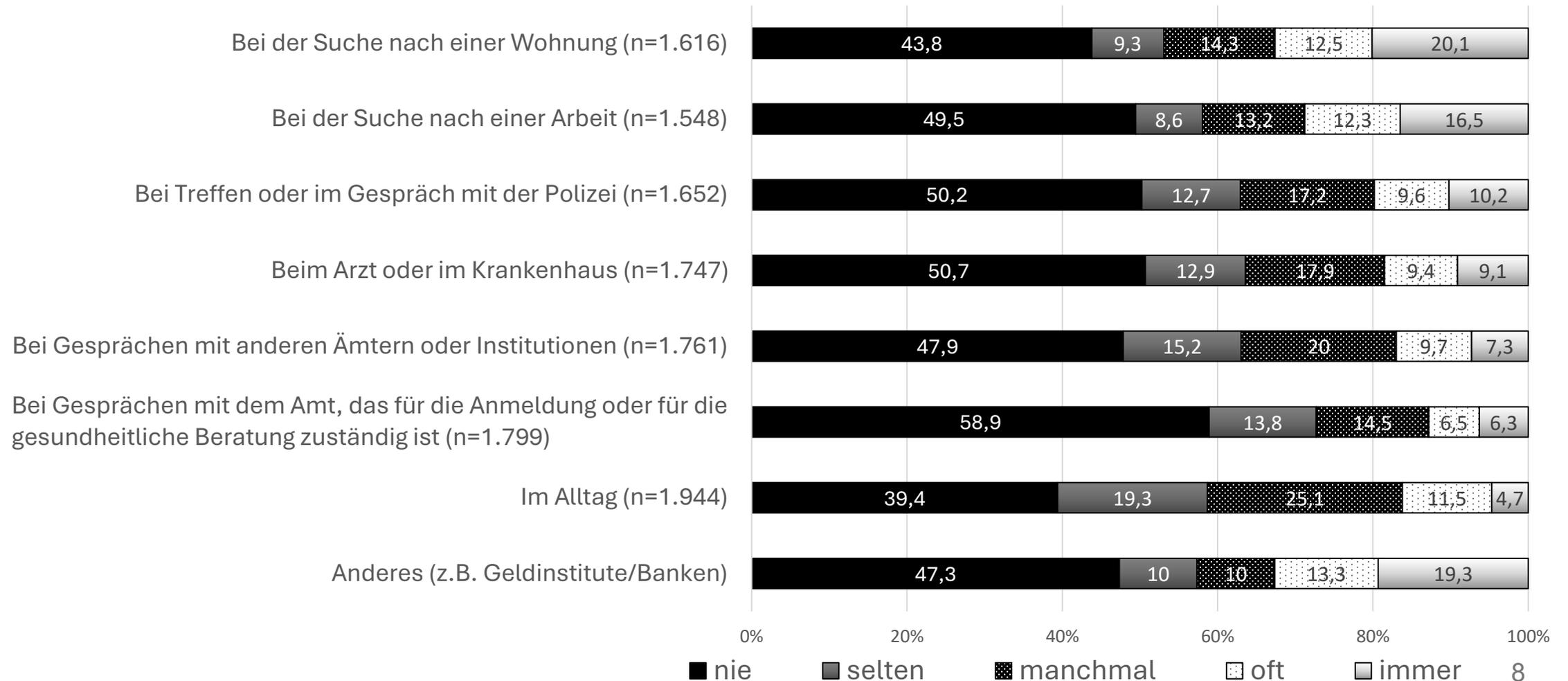
Gründe für die Nichtteilnahme am Anmeldeverfahren

in %, Mehrfachnennung möglich, n=506



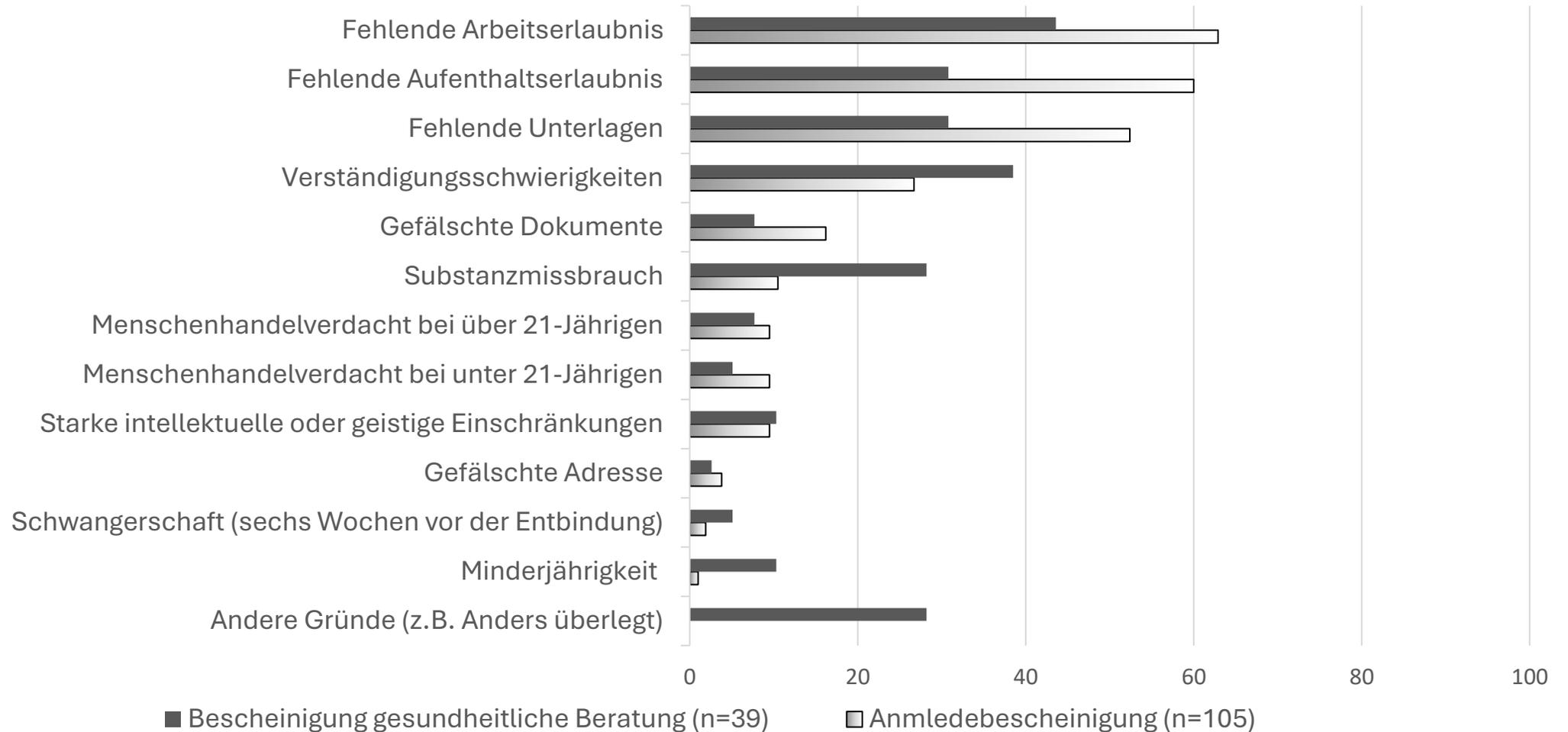
Benachteiligungserleben von Prostituierten

Häufigkeit in den letzten 12 Monaten, in %



Gründe für die Nichterteilung der **Anmeldebescheinigung** und der Bescheinigung über die **gesundheitliche Beratung** (Sachbearbeitung)

Gründe für die nicht Erteilung der Bescheinigungen, in %



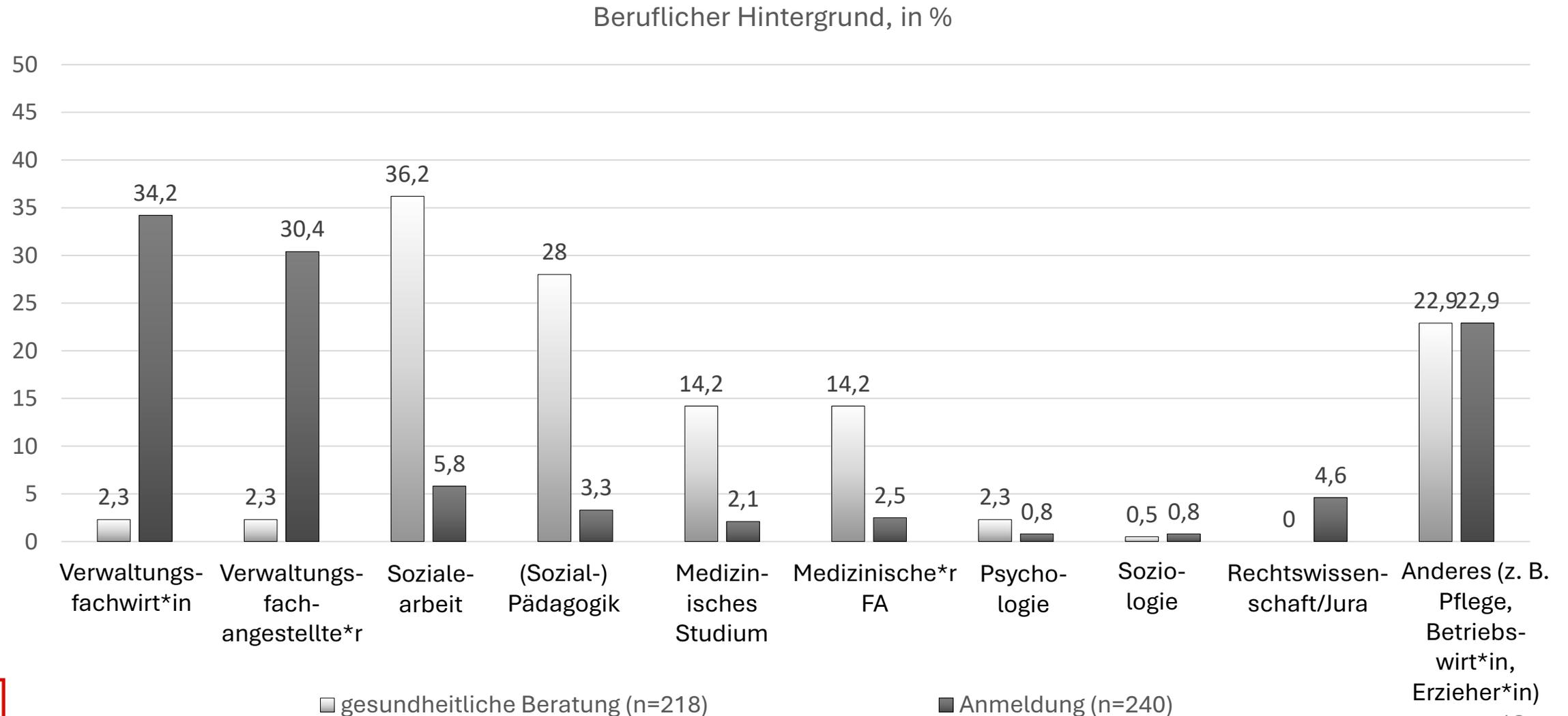
Zwischenfazit

- Gibt (weiterhin) Vorbehalte gegenüber dem Anmeldeverfahren unter Prostituierten
 - Insbesondere Angst vor Offenbarung der Prostitutionstätigkeit
 - Verschiedene Aspekte hinderlich für eine erfolgreiche Beratung (Gebühren, Verständigung, Zugang etc.)
- (Prüf-)Empfehlungen:
- Maßnahmen zur Reduktion der vielfältigen Diskriminierungen und Benachteiligungen von Prostituierten (Empfehlung 5)
 - Weitgehender Ausschluss der Übermittlung an andere Behörden insb. dem Finanzamt (Empfehlung 6)
 - Bundesweit kostenfreie Möglichkeit der Anmeldung (Empfehlung 7)
 - Verpflichtender Einsatz von Dolmetscher*innen oder tauglichen Programmen bei Verständigungsschwierigkeiten (Empfehlung 8)



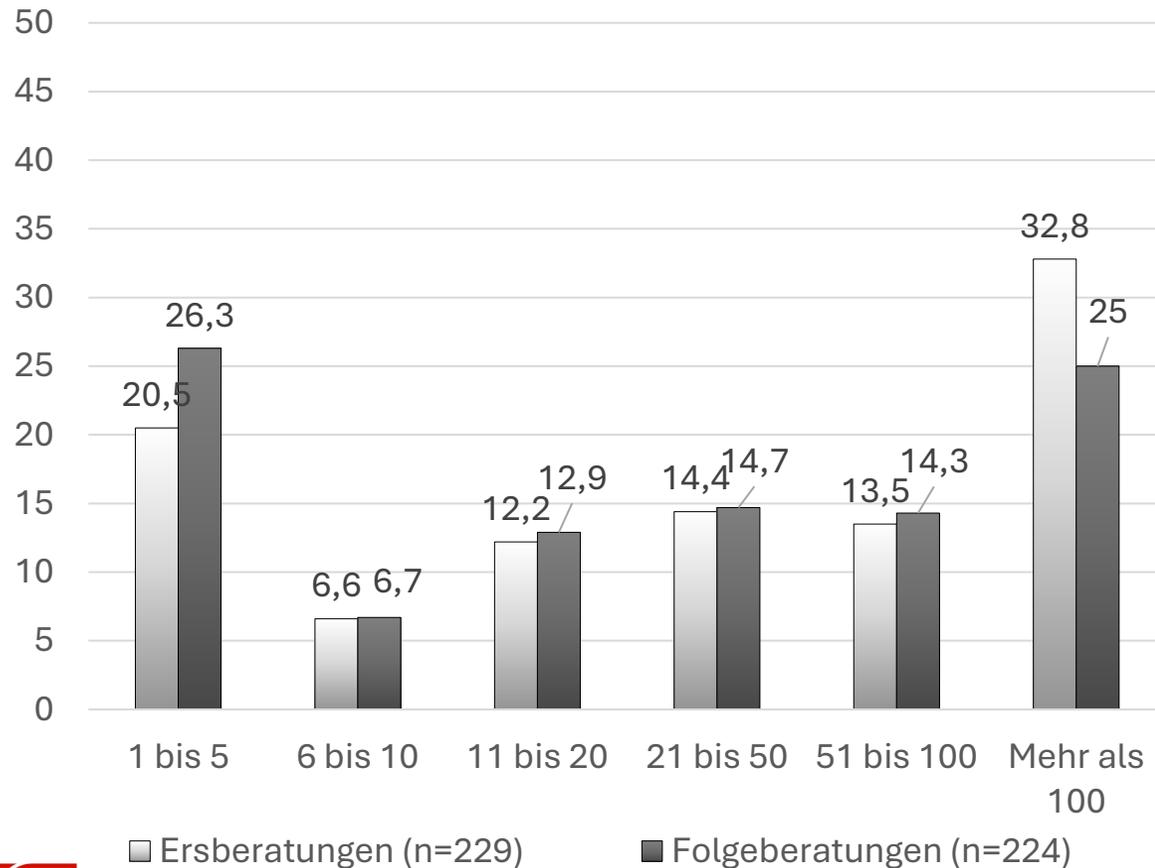
Praktikabilität Anmeldeverfahren

Qualifikation – Beruflicher Hintergrund der Sachbearbeitenden

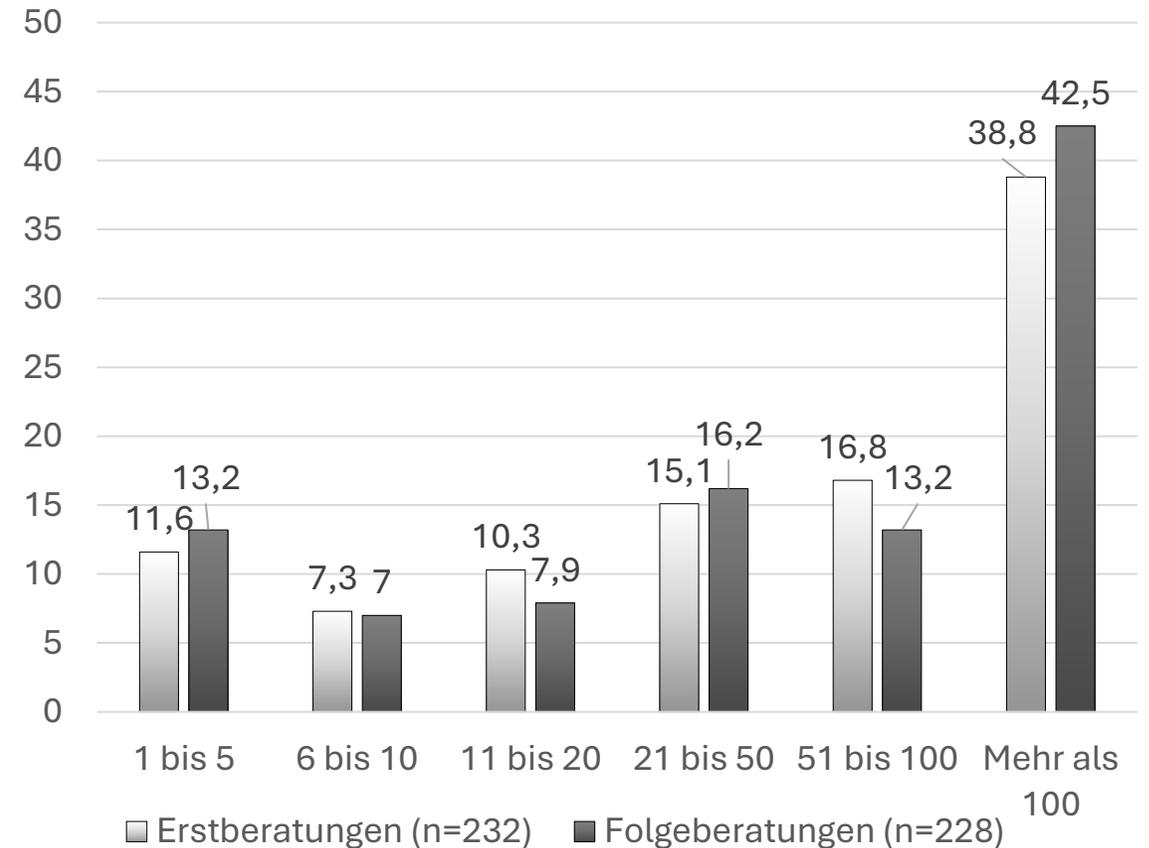


Qualifikation – Beratungserfahrung der Sachbearbeitenden (Durchgeführte Erst- und Folgeberatungen)

Anzahl der Informations- und Beratungsgespräche, in %

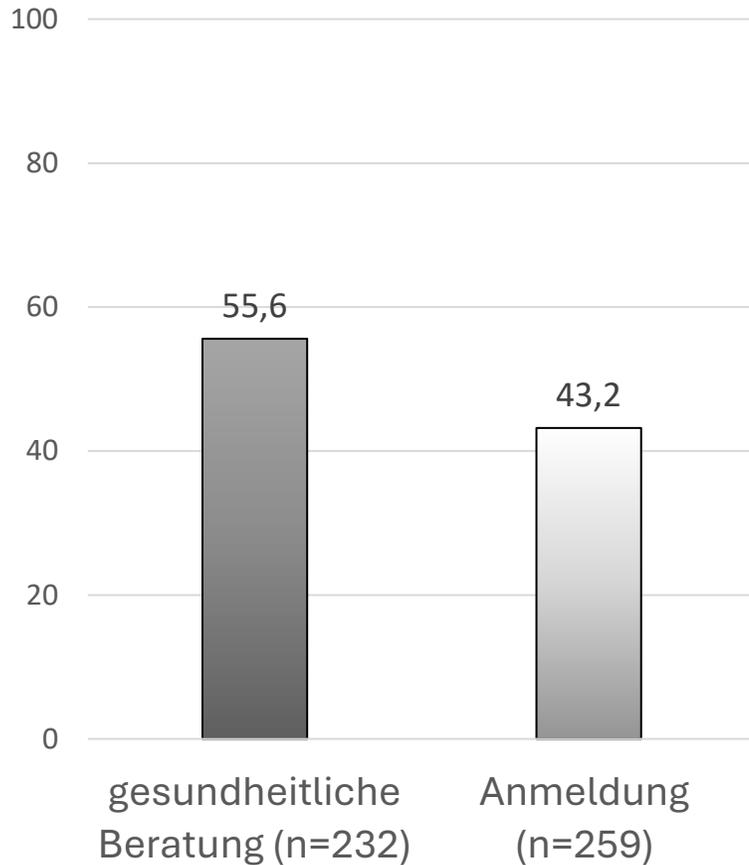


Anzahl der gesundheitlichen Beratungen, in %

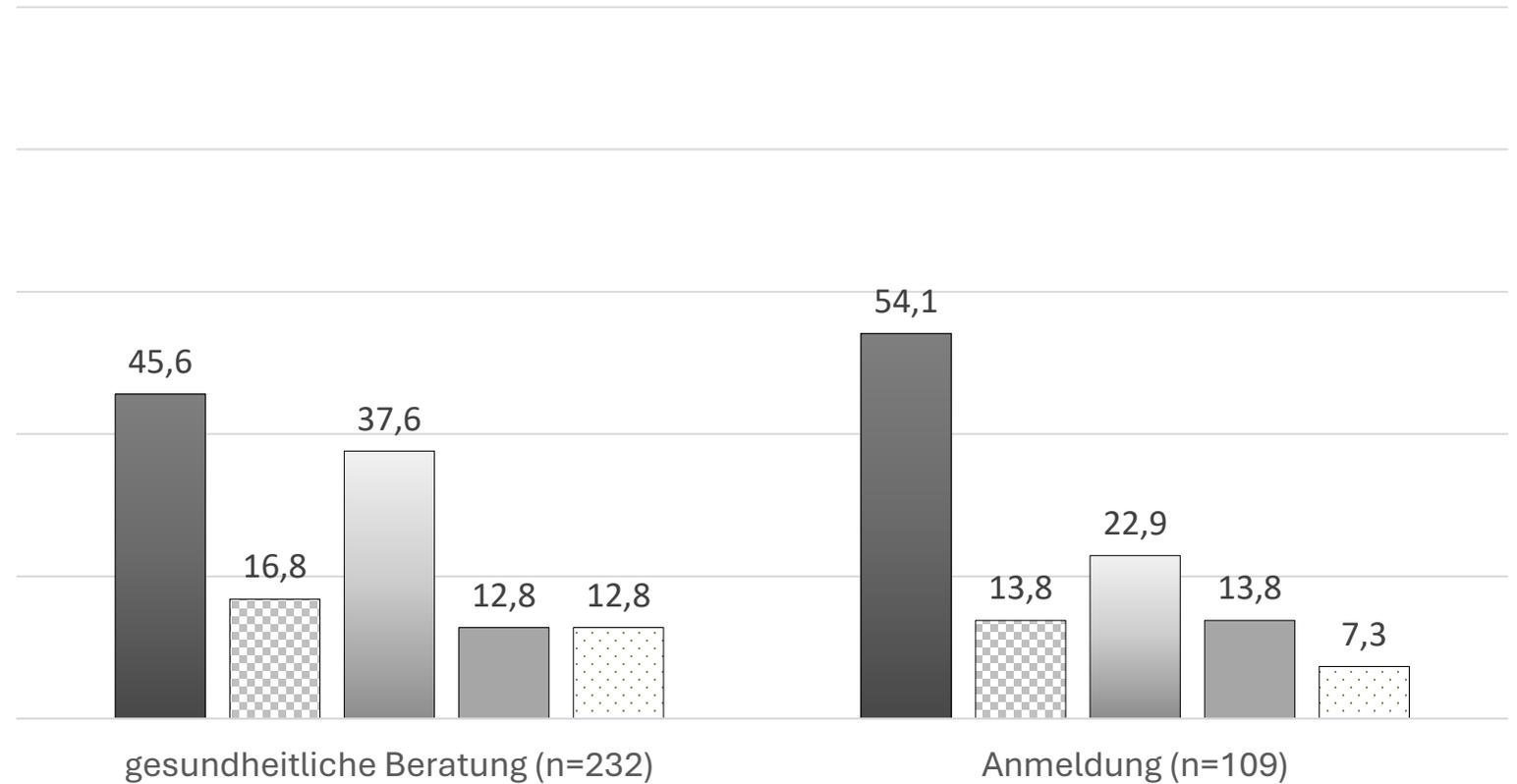


Qualifikation – Vorbereitung der Sachbearbeitenden

Es gab eine Vorbereitung auf die Tätigkeit, in %



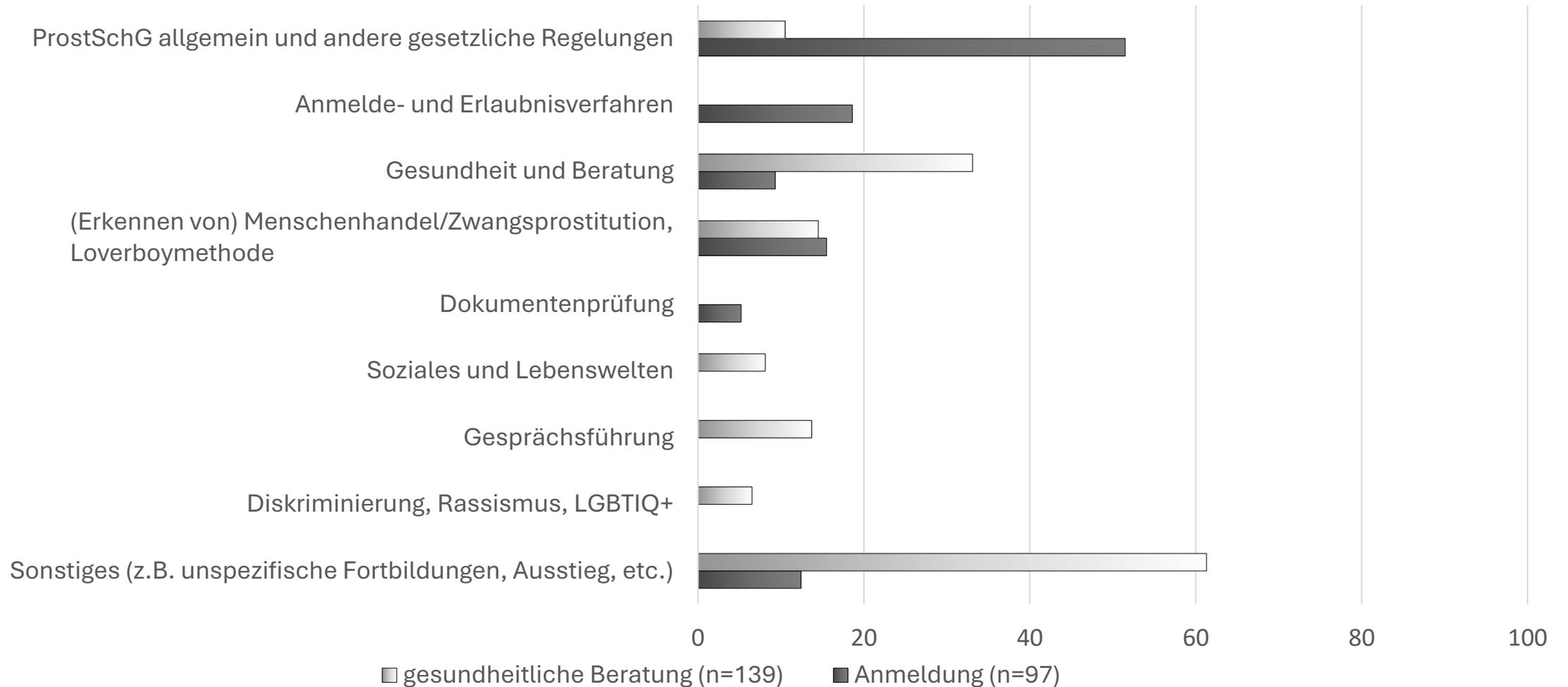
Art der Vorbereitung auf die Tätigkeit, in %



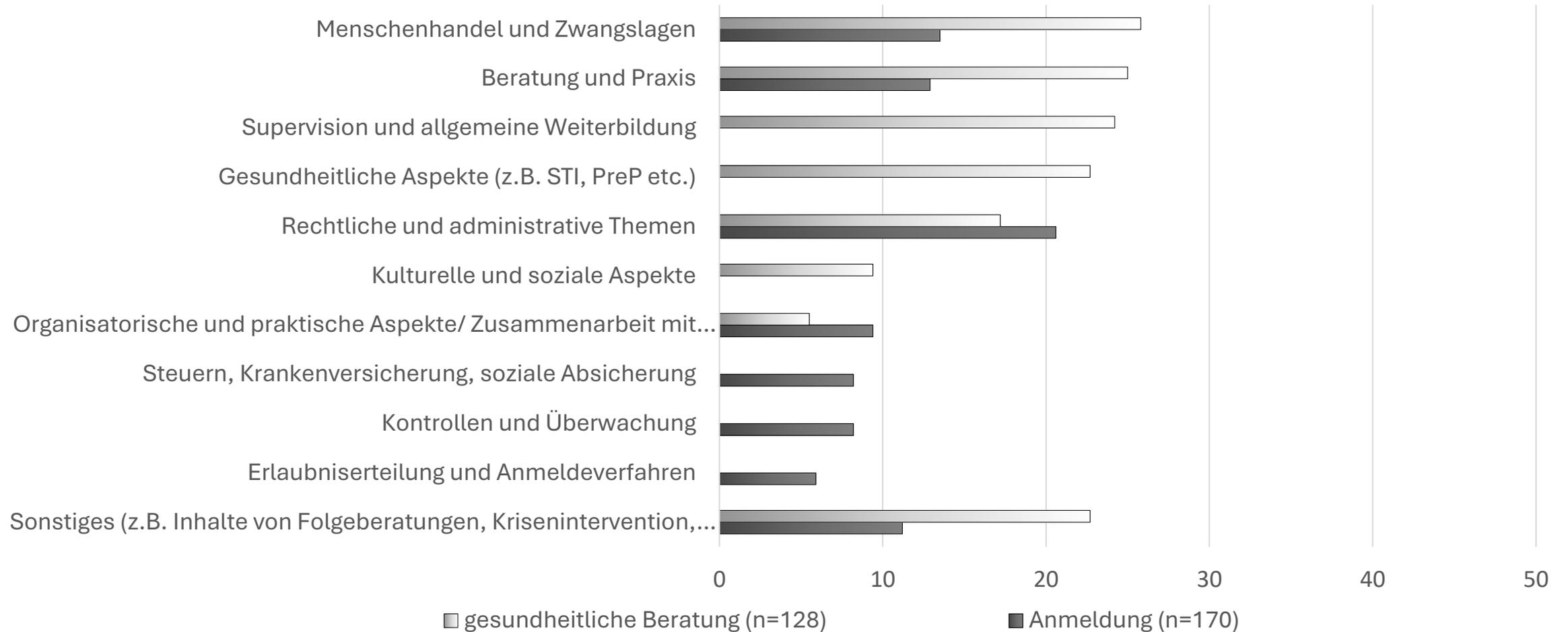
- Einarbeitung durch Kolleg*innen
- Schulungen und Seminare
- Gespräche und Informationsaustausch

- Hospitation und praktische Begleitung
- Autodidaktische Lehre/Selbststudium

Qualifikation – Bisherige Fortbildungsschwerpunkte der Sachbearbeitenden



Qualifikation – Fortbildungsbedarfe der Sachbearbeitenden

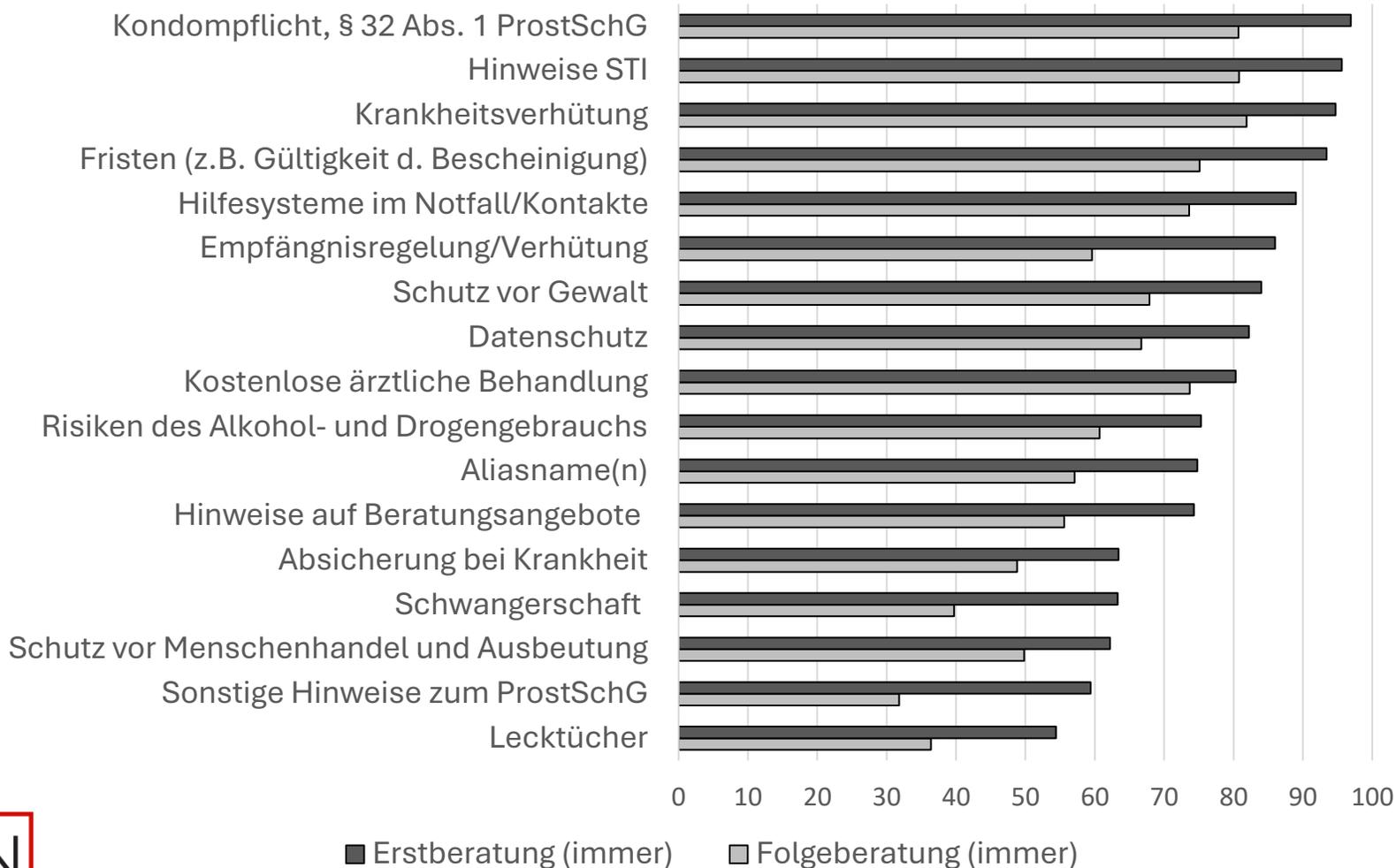


Zwischenfazit Qualifikation und Beratungserfahrung

- Nur teilweise Vorbereitung auf die Tätigkeit
 - Nur teilweise Teilnahme an Fortbildungsangeboten
 - Ein Teil der Berater*innen hat nur geringe Praxiserfahrung.
- (Prüf-)Empfehlungen:
- Etablierung eines verpflichtenden Aus- und Fortbildungsangebots für Behördenmitarbeitende (Empfehlung 10)
 - Prüfung, ob eine vermehrte Zentralisierung von Anmeldung und gesundheitlicher Beratung sinnvoll ist (Prüfempfehlung 4)

Informationsvermittlung (gesundheitliche Beratung § 10 ProstSchG)

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

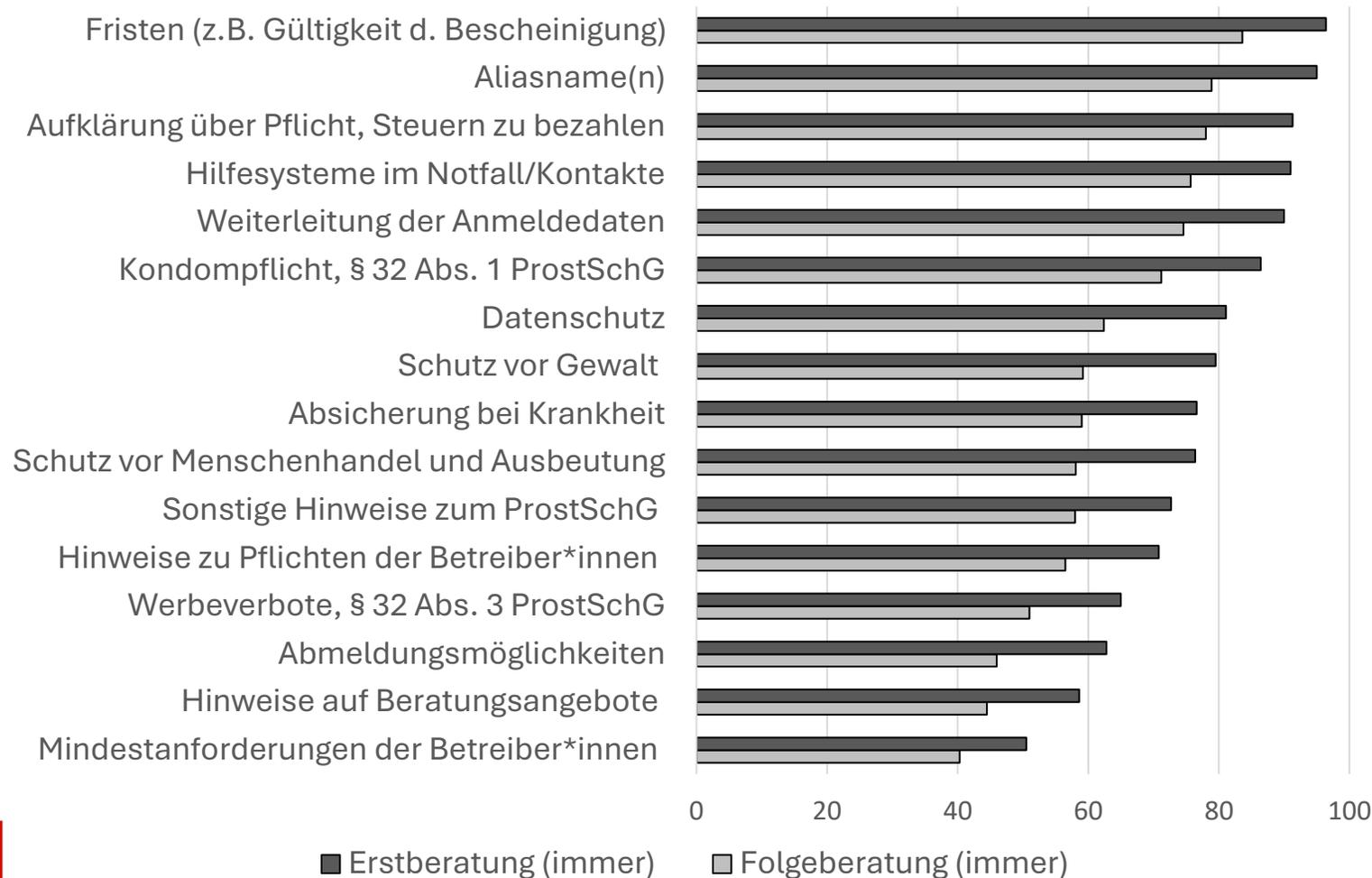


Weitere Themen, die zu unterschiedlichen Anteilen „immer“ im Beratungsgespräch angesprochen werden:

- 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)

Informationsvermittlung (Informations- und Beratungsgespräch § 7, 8 ProstSchG)

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



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

- Sperrbezirksverordnung (39,2 % Erstberatung vs. 48,6 % Folgeberatung)
- Schwangerschaft (insb. Prostitution während der Schwangerschaft)
- Ordnungswidrigkeits- und Strafvorschriften, die Prostituierte betreffen (etwa § 33 Abs. 1 Nr. 1 ProstSchG, § 184f StGB)
- Krankheitsverhütung
- Finanzielle Belange (abgesehen von Steuern)
- Kostenlose ärztliche Behandlungs-/Untersuchungsmöglichkeiten
- Empfängnisregelung/Verhütung
- Umstiegs-/Ausstiegsberatung
- Hinweise zu sexuell übertragbaren Krankheiten (STI)
- Psychosoziale Beratung/Beratung in akuten Krisen
- Steuerliche Hinweise (vertiefend!)
- Einstiegs-/Orientierungsberatung
- Risiken des Alkohol- und Drogengebrauchs
- Lecktücher
- PrEP/PEP (5,7 % Erstberatung vs. 6,9% Folgeberatung)

Zwischenfazit

- Überschneidungen der Gesprächsinhalte festgestellt (Redundanz, aber auch Vertiefung)
- Informationsfülle teilweise überfordernd

→ (Prüf-)Empfehlungen:

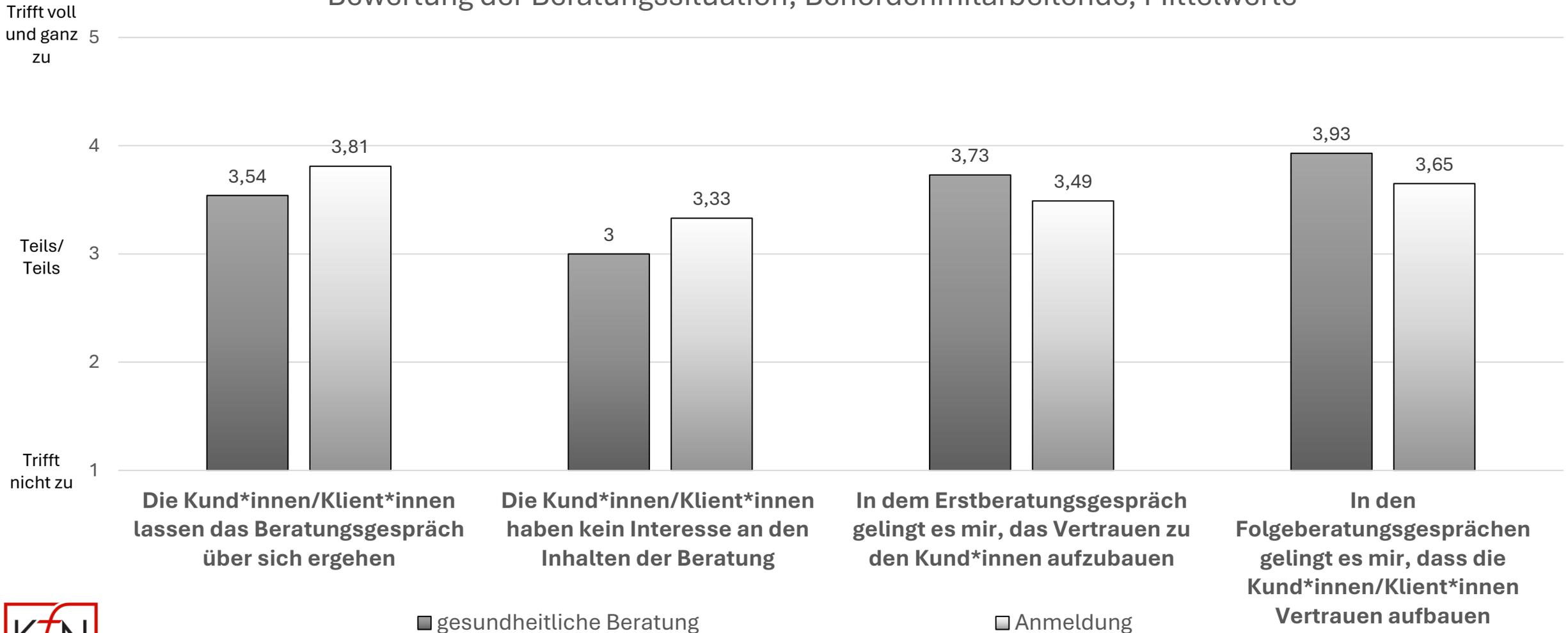
- Erarbeitung eines Themenkatalogs, der unter Berücksichtigung der Heterogenität des Feldes und der Differenzierungsmaßgaben die Inhalte der Beratungen festlegt. (Empfehlung 17)
- Prüfung der Möglichkeit des Tausches von gesundheitlicher Beratung und des Anmelde- und Informationsgesprächs. (Prüfempfehlung 6)
- Erweiterung des Katalogs der Beratungsthemen um eine realistische und umfassende Aufklärung über die Prostitutionstätigkeit zur Schaffung der Voraussetzungen für die Erteilung einer informierten Einwilligung. (Empfehlung 13)



Wie bewerten die Gesetzesanwender*innen
und Adressat*innen das
Anmeldeverfahren?

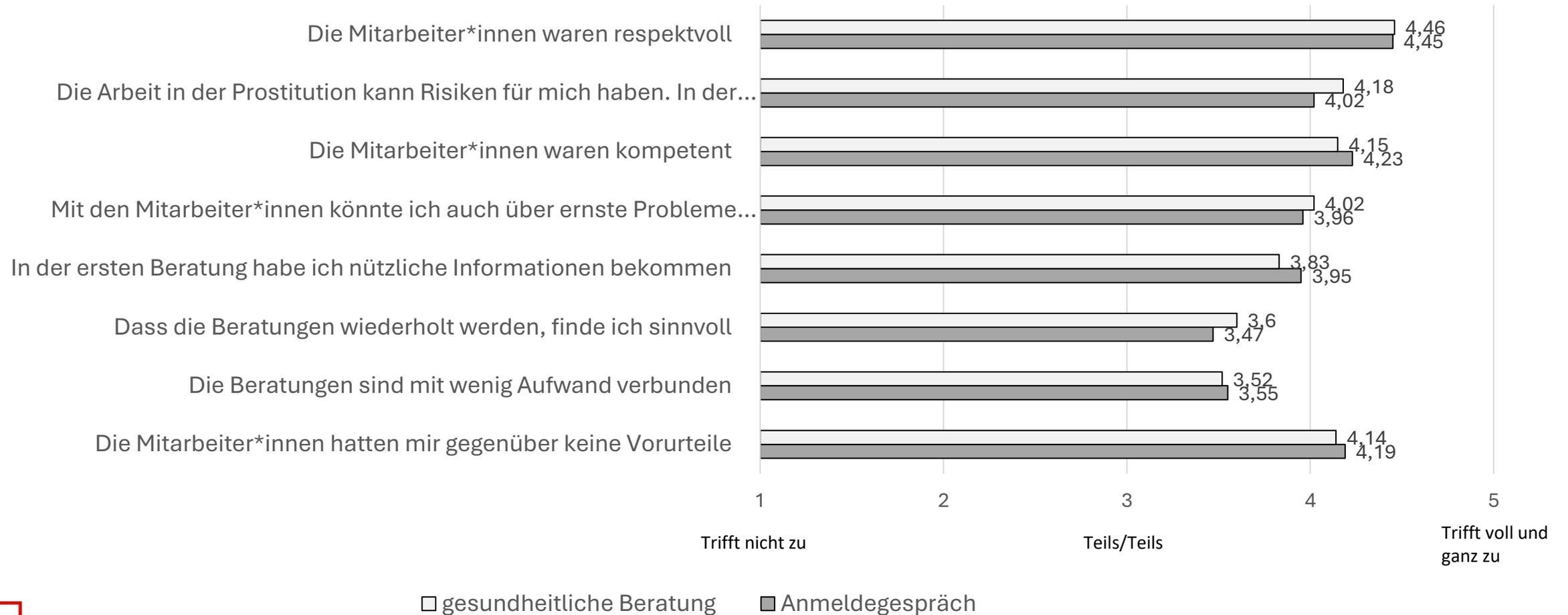
Bewertung des Anmeldeverfahrens Behördenmitarbeitende

Bewertung der Beratungssituation, Behördenmitarbeitende, Mittelwerte



Bewertung des Anmeldeverfahrens Prostituierte

Bewertung der Beratungssituation, Prostituierte, Mittelwerte



Fazit

- Befragten Prostituierten machten mehrheitlich positive Erfahrungen im Anmeldeverfahren.
 - Auch negative Erfahrungen, insb. der Aufwand hängt von den individuellen Begebenheiten vor Ort ab.
- Weitere (Prüf)Empfehlungen:
- Nach Landesrecht anerkannte Fachberatungsstellen: Anerkennungsverfahren mit vordefinierten Gütekriterien zur Qualitätssicherung der Arbeit (Empfehlung 18)
 - Schaffung von Strukturen zum Austausch unter Sachbearbeitenden (Empfehlung 11)
 - Prüfung, ob Ausnahmen vom bisher sehr weit gefassten Begriff der Prostitution zugelassen werden können. (Prüfempfehlung 4)



Akzeptanz und Praktikabilität des Erlaubnisverfahrens



Akzeptanz

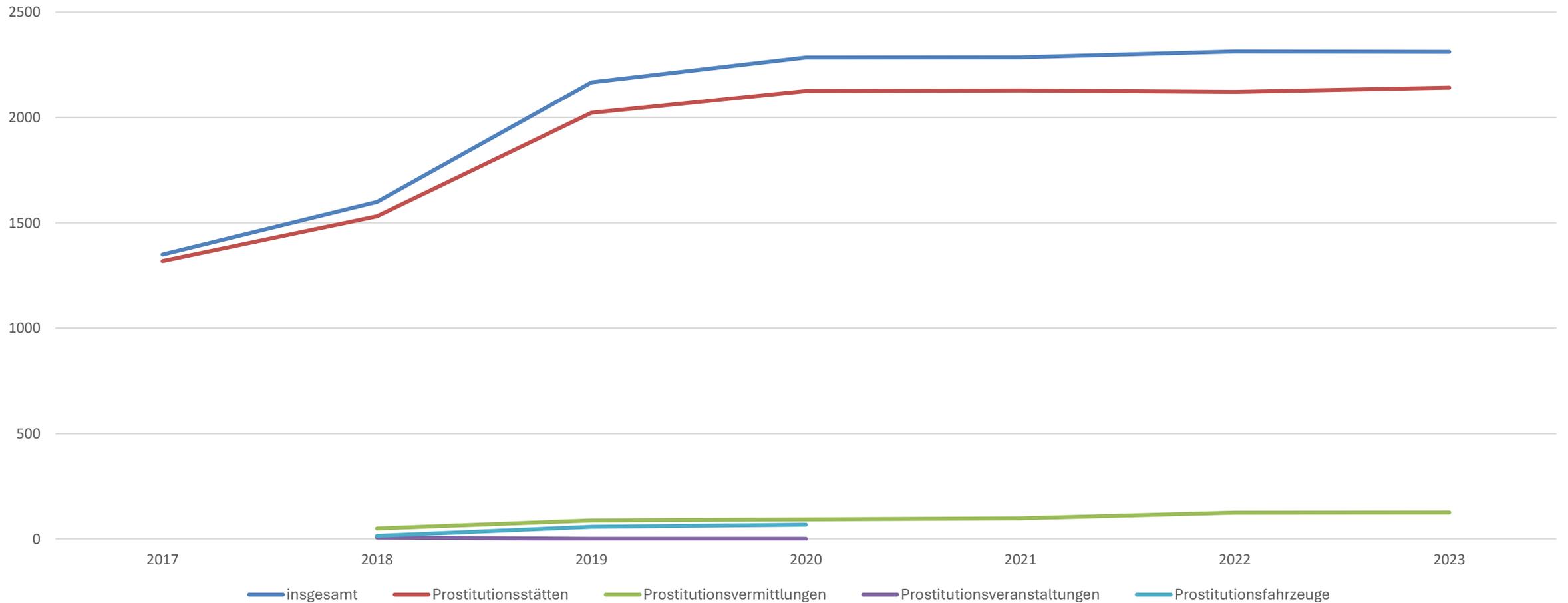
Zahl der Erlaubnisverfahren – KFN (2025)

Ausschließlich Hellfelddaten:

Anzahl erteilter Erlaubnisse	2017	n	2018	n	2019	n	2020	n	2021	n	2022	n	2023	n
Prostitutionsstätten	68	53	216	59	245	60	92	54	68	59	90	56	222	58
Prostitutionsfahrzeuge	0	30	6	31	0	31	10	32	3	30	1	30	8	30
Prostitutionsvermittlungen	1	35	18	40	17	37	8	36	12	36	9	37	18	36
Prostitutionsveranstaltungen	0	27	0	27	0	27	0	27	0	27	0	27	0	27

Anm. KFN: Summe geschätzter sowie auf eine interne Erhebung zurückgeführte Anzahl

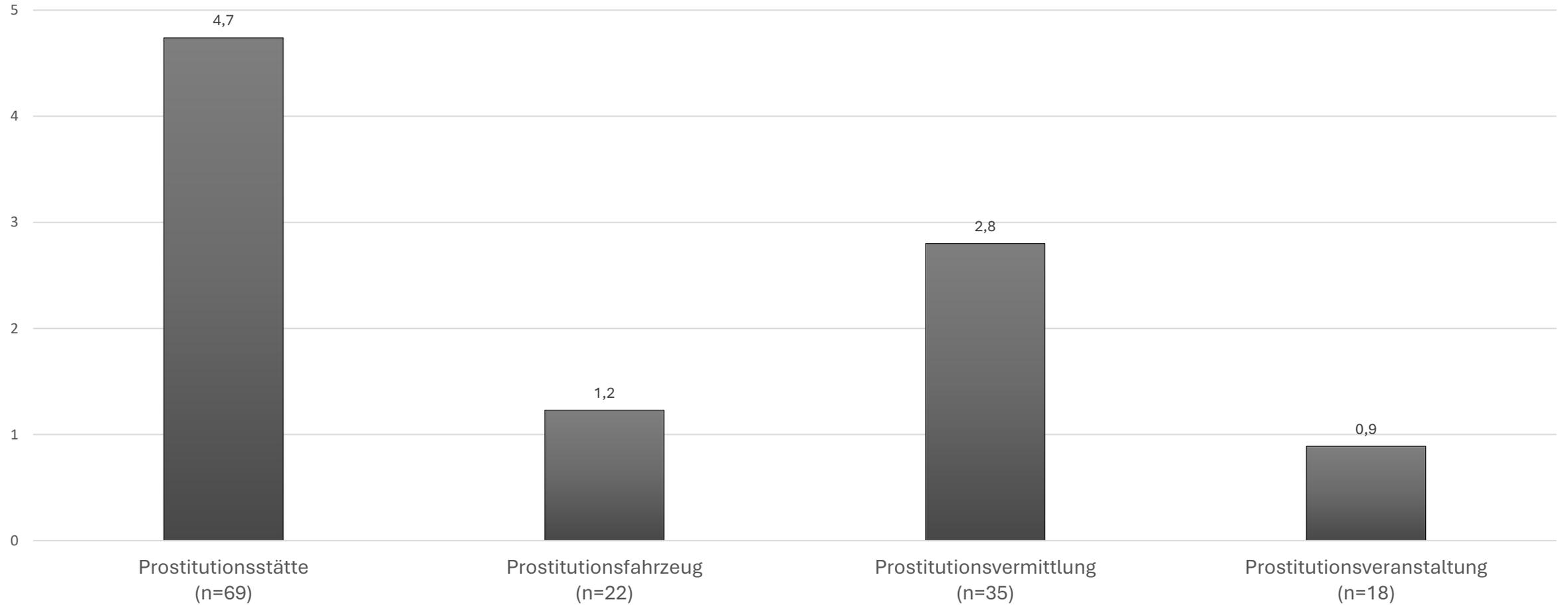
Gültige Erlaubnisse für ein Prostitutionsgewerbe in Deutschland am 31.12. nach Art des Gewerbes (2017–2023)



Gründe für die Nichtteilnahme am Erlaubnisverfahren

- ~~Informationen über das Verfahren~~
- ~~Möglichkeiten der Antragsseinreichung~~
- Erheblicher (bürokratischer) Aufwand
- Langwierige und kostenintensive Verfahren

Dauer der Erlaubnisverfahren



Dauer der Erlaubnisverfahren

„Und da gibt's Erlaubnisverfahren, die laufen zwei, drei Jahre. Das heißt, der Betreiber braucht also ein Objekt, der muss das anmieten, der muss über das Genehmigungsverfahren in der Regel Miete zahlen und bekommt seine Genehmigung nicht, ne. Und dann wirkt sich das natürlich wirtschaftlich aus, das hält keiner richtig durch. Ja, die haben ein Verfahren, da hat die Behördenakte im Moment etwas über 900 Seiten, ein Genehmigungsverfahren.“

Gründe für die Nichtteilnahme am Erlaubnisverfahren

- Informationen über das Verfahren
- Möglichkeiten der Antragseinreichung
- Erheblicher (bürokratischer) Aufwand
- Langwierige und kostenintensive Verfahren
- Entdeckungsrisiko
- Benachteiligung
- ...

Umsetzbarkeit der Betreiber*innenpflichten

- Vertragsschluss ausschließlich unter Alias
- Aufbewahrungspflicht von Daten
- § 18 Abs. 2 Nr. 7 ProStSchG
- Weisungsverbot / Preisregulation

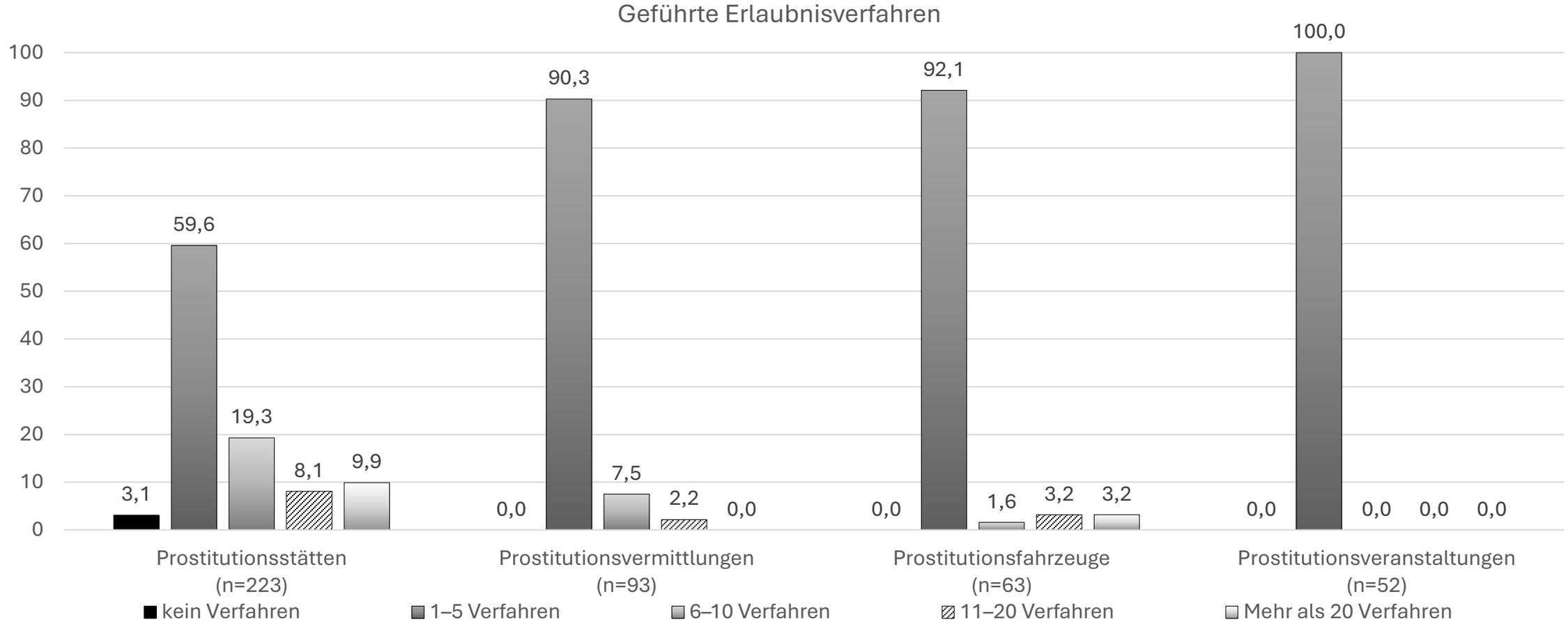


Praktikabilität

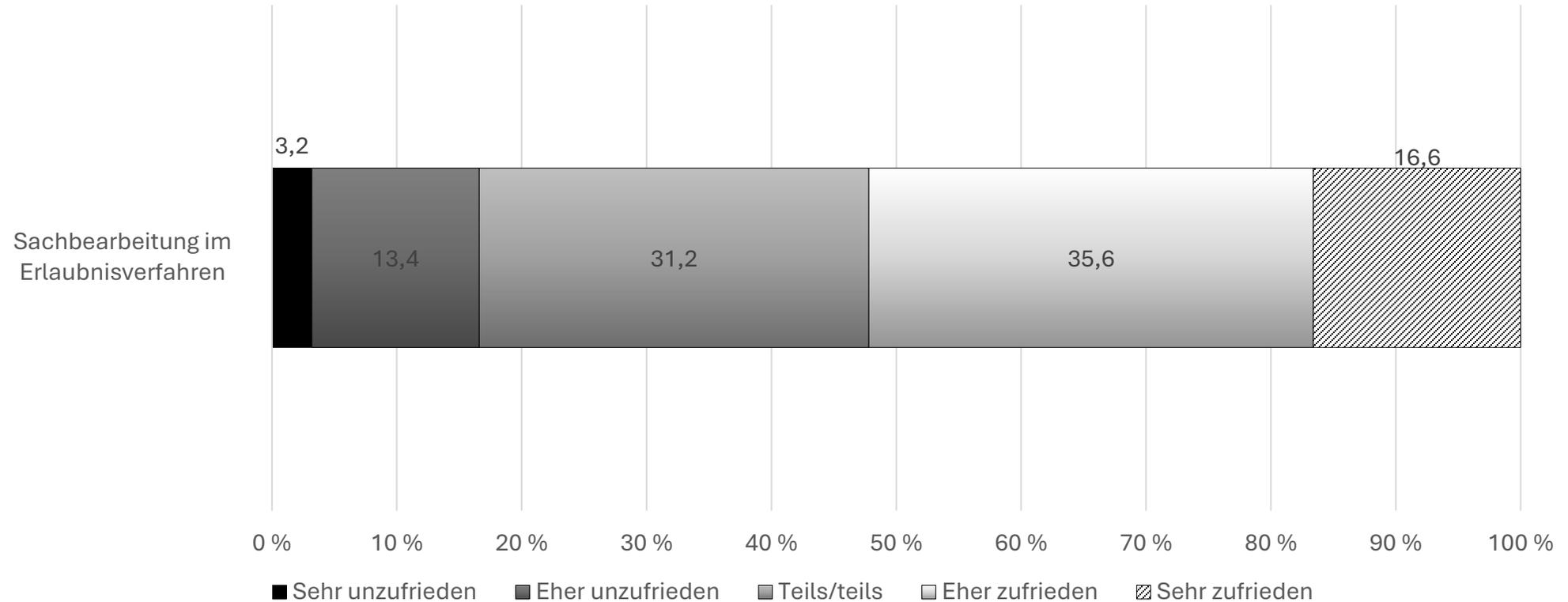
Zuständigkeit und Adressat*innen

- Zuständigkeit: Erlaubnisbehörden sind eingerichtet; Rechtsgrundlagen und Verfahrenswege sind definiert
- Adressat*innen: Betreiber*innen der erlaubnispflichtigen Prostitutionsgewerbe (§§ 12 ff. ProstSchG); Abgrenzung zu anzeigepflichtigen Formen (Fahrzeuge/Veranstaltungen; §§ 20, 21 ProstSchG)
- Grundsätzlich Klarheit, in Einzelfällen Abgrenzungs- und Zuständigkeitsfragen; heterogene organisatorische Verortung in den Kommunalverwaltungen

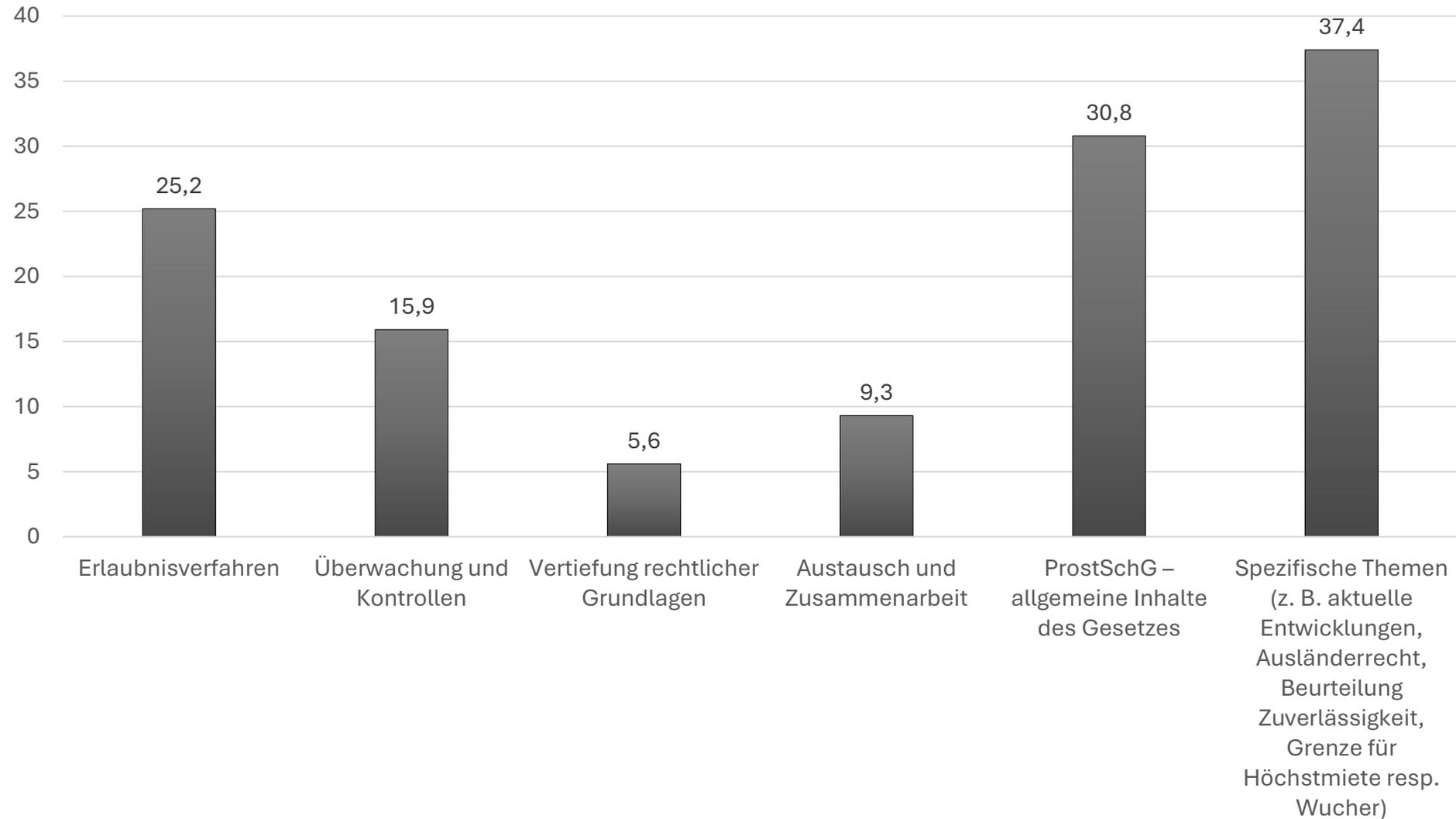
Qualifikation – Verfahrenserfahrung der Sachbearbeitenden



Zufriedenheit mit der Tätigkeit im Erlaubnisverfahren

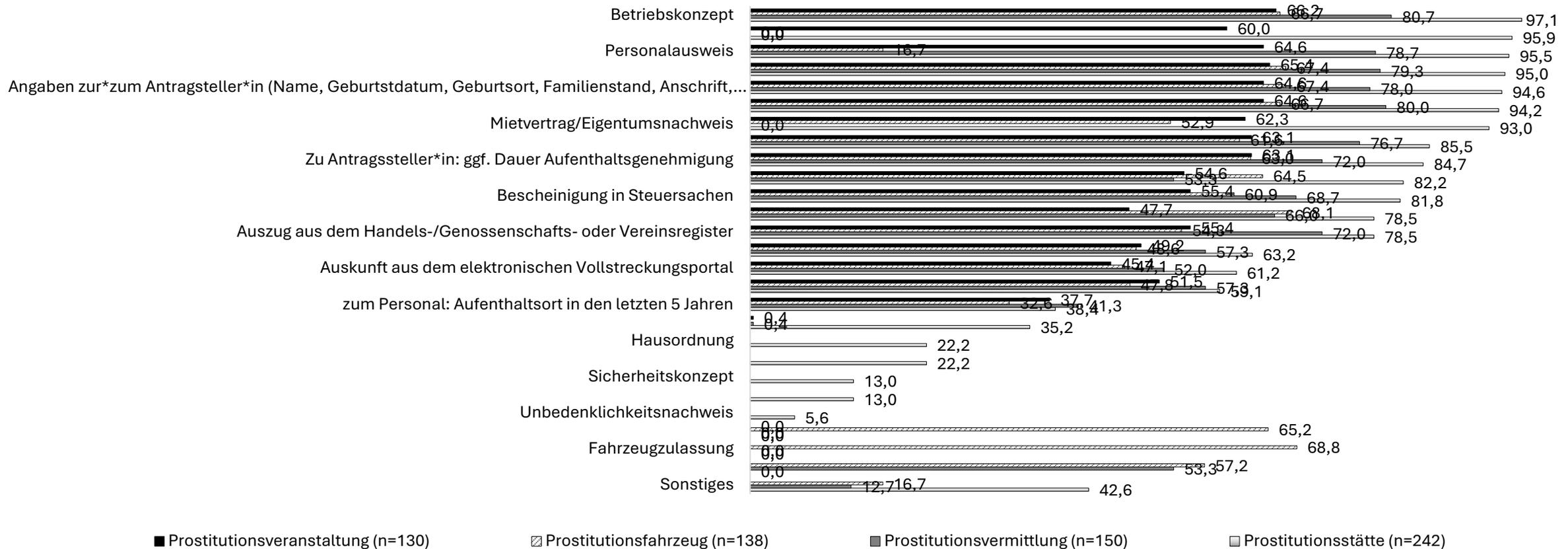


Fortbildungsbedarfe



Handhabbarkeit der Antragstellung

Bestandteile des Antrags auf Erlaubniserteilung

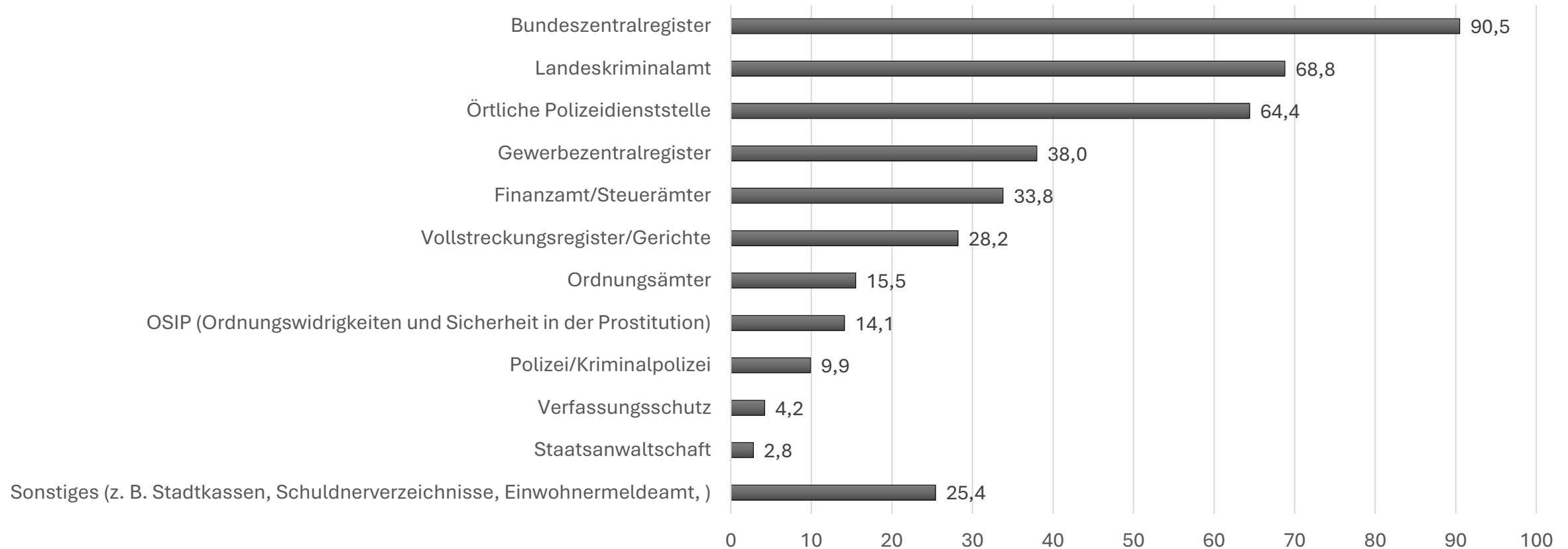


Praxis der Zuverlässigkeitsprüfung

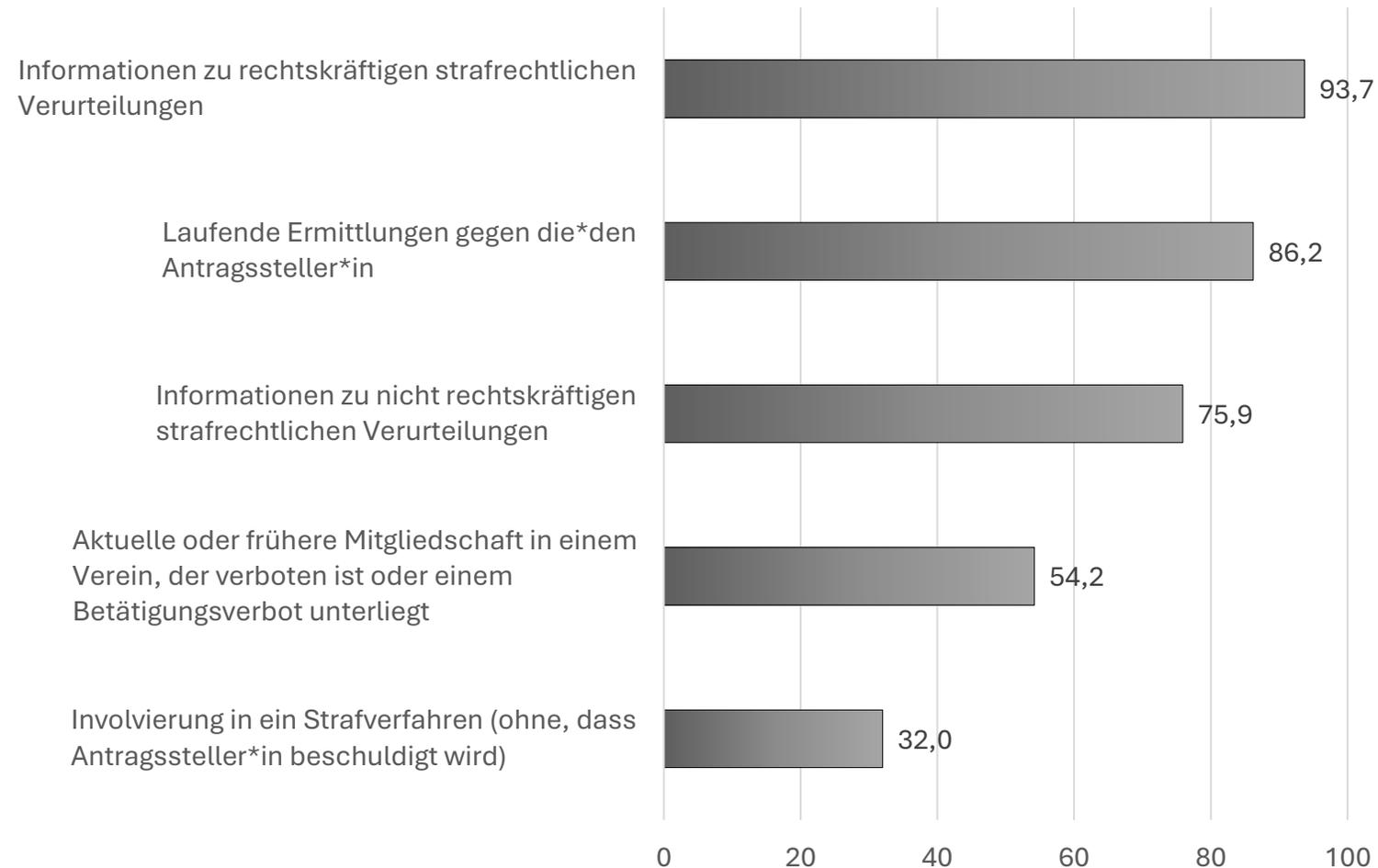
- Ziel: Ausschluss unzuverlässiger Personen
 - Personen sind u.a. unzuverlässig bei einschlägigen Vorstrafen...
- Ablauf:
 - Prüfung der persönlichen Zuverlässigkeit von Betreiber*innen und ggf. weiteren verantwortlichen Personen
 - Grundlage: Führungszeugnis, Auskünfte Gewerbezentralregister, ggf. Auskünfte der Polizei oder anderer Behörden

Handhabbarkeit der Zuverlässigkeitsprüfung

Informationsquellen für die Zuverlässigkeitsprüfung

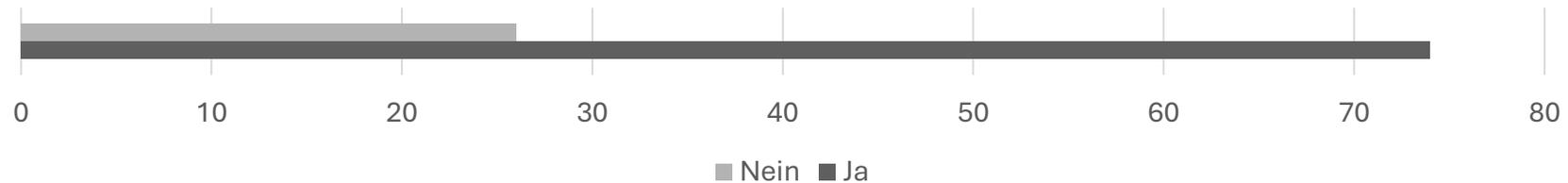


Einholung von Informationen über die Zuverlässigkeit



Bewertung der Behördenmitarbeitenden

Sind die gesetzlich vorgesehenen Maßnahmen zur Verneinung der Zuverlässigkeit ausreichend? (n=223)



- Prüfung ist grundsätzlich wichtig für den Schutzgedanken des Gesetzes
- Hoher Verwaltungsaufwand
- Zweifel an dem Erkennen von Strohmännkonstellationen

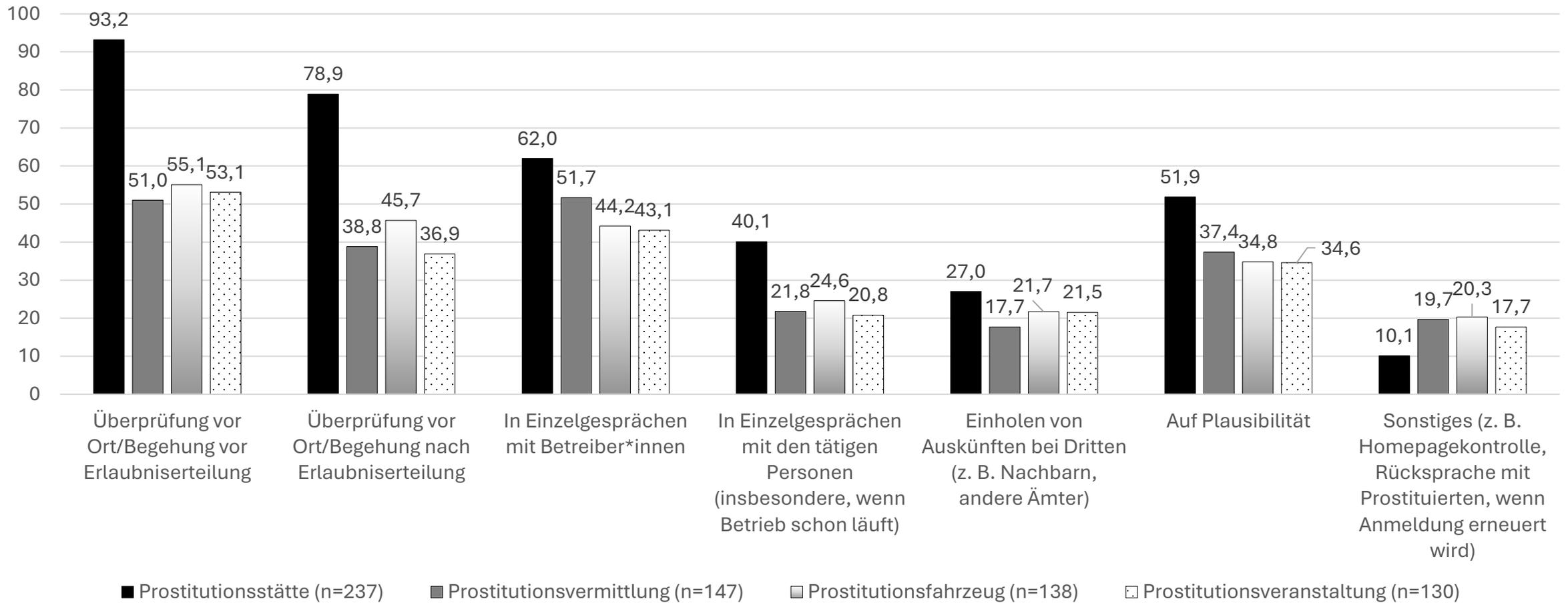
Strohmannkonstellationen

„Wie wollen sie es nachweisen? Wenn da [...] nen anderer kommt und übernimmt das und weist mir alles nach, was ich brauche, bin ich doch fertig, und ob der das Geld an den hintenrum zahlt, keine Ahnung. Und das würde ich im Leben nicht rauskriegen.“

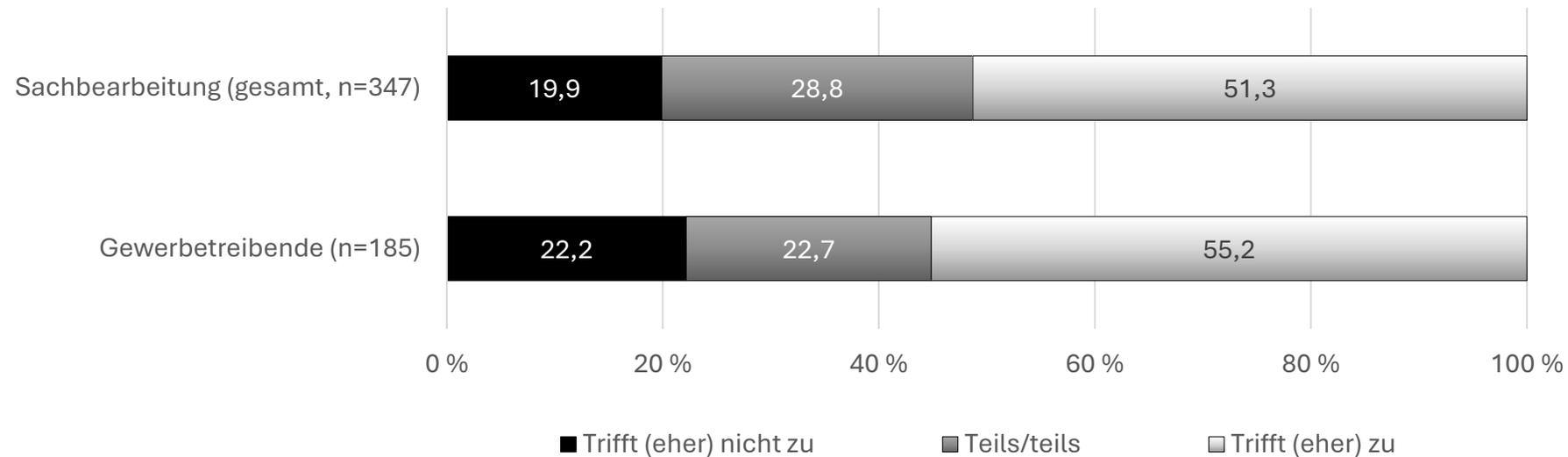
Betriebsbezogene Prüfung

- Was gehört ins Betriebskonzept?
 - zB Angaben zu...
 - im Betrieb tätigen Personen,
 - Betriebsart,
 - Öffnungszeiten,
 - Veranstaltungsdauern,
 - Grundriss,
 - Anzahl der tätigen Prostituierten,
 - Anwesenheitsdauern von Prostituierten,
 - Kund*innen,
 - Räumlichkeiten...

Prüfung des Betriebskonzepts



„Die Pflicht zur Aufstellung eines Betriebskonzepts trägt dazu bei, dass Betreiber*innen Risiken für die Sicherheit von ihren Prostituierten erkennen und beseitigen“



Weitere Praxisprobleme

- Unbestimmte Rechtsbegriffe
- Rechtsgebietsüberschneidungen
- Mögliche Unterregulierung von Prostitutionsvermittlungen

Empfehlungen

- Dauer der Erlaubnisverfahren reduzieren (Empfehlung 25)
- Qualifizierung u. Leitfäden ausbauen (Empfehlung 10 u. 28)
- Katalog d. Zuverlässigkeitsprüfung schärfen (Empfehlung 31)
- Aufnahme von Prostitutionsplattformen ins ProstSchG
(Prüfempfehlung 9)



KFN 2025 – S. 344 ff.



Akzeptanz und Praktikabilität des Überwachungsverfahrens



KFN 2025 – S. 350 bis 396

Vergleich Überwachungen von erlaubten und nicht erlaubten Gewerben

Anzahl Überwachungen von <u>erlaubten</u> bzw. angezeigten Prostitutionsgewerben	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Prostitutionsstätten	170	349	461	688	822	738	833
Prostitutionsvermittlungen	0	3	5	1	2	1	5
Prostitutionsfahrzeuge	0	3	3	6	3	11	11
Prostitutionsveranstaltungen	0	1	1	0	1	1	1
Gesamt	170	356	470	695	828	751	850

Anm. KFN: Summe geschätzter sowie auf eine interne Erhebung zurückgeführte Anzahl; es kann daher zu leichten Diskrepanzen zwischen den Anzahlen kommen

Anzahl Überwachungen von <u>nichterlaubten</u> bzw. nichtangezeigten Prostitutionsgewerben	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Prostitutionsstätten	55	297	300	282	220	254	333
Prostitutionsvermittlungen	0	0	2	0	0	1	4
Prostitutionsfahrzeuge	0	0	2	1	2	1	2
Prostitutionsveranstaltungen	0	0	4	0	0	1	3
Gesamt	55	297	308	283	222	257	342

Anm. KFN: Summe geschätzter sowie auf eine interne Erhebung zurückgeführte Anzahl; es kann daher zu leichten Diskrepanzen zwischen den Anzahlen kommen

Zusammenfassung

- Überwachungsverfahren grds. etabliert
- Der Schwerpunkt der Überwachungsverfahren liegt auf erlaubten Prostitutionsstätten
- Ca. 1 Kontrolle pro Betrieb pro Jahr
- Herausforderung der Überwachung digitaler Prostitutionsgewerbe
- Qualifizierung und Fortbildung der Sachbearbeitenden



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

Tagung „Das Prostituiertenschutzgesetz auf dem Prüfstand“

01.09.2025, Göttingen

Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen e.V.