

Vorlage für die Sitzung des Senats am 16.12.2025

**Evaluation zur Umsetzung des Gesetzes zum Schutz von in der Prostitution
tätigen Personen (Prostituiertenschutzgesetz-ProstSchG) im Land Bremen**

A. Problem

Mit Berichten vom 18.12.2020 und 09.08.2021 wurde zuvor über die Umsetzung des ProstSchG in Bremen berichtet. Der Bericht vom 09.08.2021 umfasste den Zeitraum 1.10.2020 bis 30.06.2021. Mit Beschluss des Senats vom 10.08.2021 wurde die damalige Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa um Vorlage eines erneuten Evaluationsberichts „nach Vorlage der wissenschaftlichen Evaluation des Bundes, voraussichtlich Ende 2023,“ gebeten. Der Evaluationsbericht zum ProstSchG wurde dem Deutschen Bundestag jedoch erst am 24.06.2025 vorgelegt und am 27.06.2025 durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend veröffentlicht.

B. Lösung

Die Senatorin für Wirtschaft, Häfen und Transformation legt die als Anlage beigefügte Fortschreibung des Evaluationsberichts für den Zeitraum 01.07.2021 bis 31.10.2025 vor.

C. Alternativen

Keine Alternativen.

**D. Finanzielle und personalwirtschaftliche Auswirkungen / Genderprüfung /
Klimacheck**

Finanzielle und personalwirtschaftliche Auswirkungen ergeben sich aus dem Bericht nicht. Die Regelungen des ProstSchG wenden sich an Menschen jeglichen Geschlechts. In der Prostitution sind überwiegend Frauen tätig.

Die Prostitutions-Statistikverordnung – ProstStV – sieht keine Erhebung des Geschlechts im Rahmen der Anmeldung vor; deshalb stehen keine entsprechenden Zahlen zur Verfügung.

Die Beschlüsse in der Senatsvorlage haben, auf Basis des Klimachecks, keine Auswirkungen auf den Klimaschutz.

E. Beteiligung / Abstimmung

Die Vorlage ist mit der Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz, der Zentralstelle für die Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau (ZGF) und mit dem Magistrat der Stadt Bremerhaven abgestimmt.

F. Öffentlichkeitsarbeit / Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Geeignet nach Beschlussfassung im Senat. Einer Veröffentlichung über das zentrale elektronische Informationsregister steht nichts entgegen.

G. Beschluss

Der Senat nimmt die Fortschreibung des Evaluationsberichts zur Umsetzung des Prostituiertenschutzgesetzes im Land Bremen zur Kenntnis und bittet die Senatorin für Wirtschaft, Häfen und Transformation diesen der staatlichen Deputation für Wirtschaft und Häfen vorzulegen.

Anlage

Die Senatorin für Wirtschaft, Häfen und Transformation

Evaluation zur Umsetzung des Gesetzes zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen (Prostituiertenschutzgesetz-ProstSchG) im Land Bremen

Fortschreibung des Evaluationsberichts vom 9.08.2021 für den Zeitraum 01.07.2020 bis 31.10.2025 unter Einbeziehung der Evaluation des ProstSchG

25.11.2025

1. Einleitung

In Deutschland ist Prostitution legal, wenn sie freiwillig und von volljährigen Personen ausgeübt wird. Seit Einführung des Prostitutionsgesetzes (ProstG) im Jahr 2002 gilt Prostitution nicht mehr als sittenwidrig und Prostituierte können seitdem rechtswirksame Arbeitsverträge abschließen.

Um die Bedingungen, unter denen Prostitution ausgeübt wird, stärker zu reglementieren wurden allerdings gesetzliche Maßnahmen zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes und zur Verbesserung ordnungsbehördlicher Kontrollmöglichkeiten als erforderlich angesehen. Demzufolge wurde am 21. Oktober 2016 das Gesetz zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen (Prostituiertenschutzgesetz – ProstSchG) erlassen. Dieses trat am 1. Juli 2017 in Kraft.

Mit dem ProstSchG hat der Bundesgesetzgeber die Ausübung der Prostitution als Ausdruck des Rechts auf sexuelle Selbstbestimmung sowie des Rechts auf freie Entfaltung der Persönlichkeit anerkannt. Zugleich hat er die Prostitution aber als gefährge-
neigte Tätigkeit eingestuft und – in Wahrnehmung seiner Schutzpflicht – zahlreichen einschränkenden Regelungen unterworfen.

Ziele des Gesetzes sind, „das sexuelle Selbstbestimmungsrecht von Prostituierten zu stärken, fachgesetzliche Grundlagen zur Gewährleistung vertraglicher Arbeitsbedingungen zu schaffen, gefährliche Erscheinungsformen der Prostitution zu verdrängen und Kriminalität in der Prostitution wie Menschenhandel, Gewalt und Ausbeutung von Prostituierten und Zuhälterei zu bekämpfen“.

Die Bundesländer führen das ProstSchG in eigener Verantwortung gem. Art. 84 Grundgesetz aus und entscheiden, welche Behörden für die Anmeldung und die gesundheitliche Beratung von Prostituierten sowie für die Erteilung der Erlaubnis für Prostitutionsgewerbe zuständig sind.

Gemäß Beschluss des Senats vom 27.06.2017 sind die Gewerbebehörden grundsätzlich für den Vollzug des ProstSchG zuständig, womit in Bremen die Senatorin für Wirtschaft, Häfen und Transformation sowie in Bremerhaven der Magistrat als zuständige

Behörden fungieren (Anmeldeverfahren für Prostituierte, Erlaubnisverfahren für Betreiberinnen und Betreiber von Prostitutionsstätten, Widerrufs, Kontrollen, Ordnungswidrigkeitenverfahren).

Für die Informations- und Beratungsgespräche sowie für die Gesundheitsberatung sind in Bremen die Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz und in Bremerhaven der Magistrat zuständig.

Der Senatorin für Wirtschaft, Häfen und Transformation als oberster Landesbehörde obliegt laut GVP des Senats zudem die Federführung der Umsetzung des ProstSchG.

Der Senat hat am 22.12.2020 sowie am 10.08.2021 jeweils einen Bericht zur Umsetzung des ProstSchG im Lande Bremen zur Kenntnis genommen und um Vorlage eines erneuten Evaluationsberichts „nach Vorlage der wissenschaftlichen Evaluation des Bundes“ gebeten.

2. Evaluation des ProstSchG

Der Bundesgesetzgeber hat in § 38 ProstSchG eine Evaluation des Gesetzes unter Einbeziehung eines wissenschaftlichen Sachverständigen vorgeschrieben. Im Einvernehmen mit dem Deutschen Bundestag wurde als wissenschaftlicher Sachverständiger das Kriminologische Forschungsinstitut Niedersachsen e.V. (KFN) beauftragt. Es hat im Zeitraum vom 01.07.2022 bis 01.04.2025 eine umfangreiche Untersuchung zu den Wirkungen des ProstSchG durchgeführt.

Am 27.06.2025 hat das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) den (knapp 700seitigen) Abschlussbericht des KFN sowie zwei Begleitgutachten („Freiwilligkeit in der Prostitution“ und „Prostituiertenschutzgesetz und Bau-recht“) vorgestellt.

Die Evaluation des ProstSchG wurde im Wege rechtsdogmatischer Untersuchungen sowie mittels umfangreicher empirischer Erhebungen durchgeführt. In den schriftlichen Befragungen wurden gut 2.300 Prostituierte, 800 Behördenmitarbeitende, 3.400 Prostitutionskundinnen und -kunden und 280 Prostitutionsgewerbetreibende erreicht. Die Auswahl war laut eigenen Aussagen des Instituts nicht repräsentativ, aber umfassend. Die Senatorin für Wirtschaft, Häfen und Transformation wurde im Rahmen einer schriftlichen Befragung beteiligt. Ebenso wurden die Beraterinnen des Gesundheitsamtes befragt.

Die zentralen Ergebnisse der Evaluation lauten wie folgt:

- 1.) Prostitution ist eine grundrechtlich geschützte Tätigkeit. Sie verstößt nicht per se gegen Vorschriften des Grundgesetzes (wie etwa der Menschenwürdegarantie) oder internationalrechtliche Regelungen, sofern sie freiwillig ausgeübt wird.
- 2.) Bestehen einer Schutzpflicht gegenüber denjenigen Personen, die die Prostitution im Rechtsinne freiwillig ausüben.
- 3.) Die mit dem ProstSchG konkret verfolgten Ziele wurden überwiegend erreicht.

Im Rahmen des Anmeldeverfahren gelingt es, Prostituierte über ihre Rechte zu informieren, sie über gesundheitliche Risiken, die mit der Prostitutionstätigkeit verbunden

sind, aufzuklären und ihnen Möglichkeiten aufzuzeigen, in schwierigen Lebenslagen Unterstützung zu erhalten.

Zu beachten ist allerdings, dass die Akzeptanz und Praktikabilität des Verfahrens evaluiert wurde, nicht aber deren Effizienz. So wurde nicht untersucht und bewertet, ob die Aufklärung über die Rechte auch zu einer Durchsetzung der Rechte führte oder ob die gesundheitliche Beratung zu einer verbesserten gesundheitlichen Situation, der in der Prostitution Tätigen führte.

Das KFN kommt darüber hinaus zu dem Ergebnis, dass auch die Ziele, die mit dem Erlaubnis- und Überwachungsverfahren verfolgt werden, erreicht wurden; die Arbeitsbedingungen für Prostituierte in erlaubten Prostitutionsgewerben haben sich ebenso verbessert wie die Möglichkeiten zur staatlichen Überwachung solcher Gewerbe.

4.) Die Wirksamkeit des ProstSchG ließe sich jedoch deutlich steigern. Gesetz und Gesetzesvollzug weisen zum Teil noch ins Gewicht fallende, größtenteils aber behebbare Schwächen auf. Insbesondere wurden folgende Schwächen identifiziert:

- Die Akzeptanz des Anmeldeverfahrens unter den Prostituierten wird als verbesserungsfähig angesehen. Nur ein Teil der Prostituierten nimmt bislang am Anmeldeverfahren teil. Gründe sind die fehlende Bereitschaft, die Prostitutionstätigkeit gegenüber einer Behörde offenzulegen, die Sorge um die Sicherheit der bei den Behörden gespeicherten Anmeldedaten (Sorge vor Benachteiligung und Stigmatisierung) und die mit dem Anmeldeverfahren verbundenen bürokratischen Hürden. Zudem sind insbesondere diejenigen in der Prostitution Tätigen, die keine Aufenthaltserlaubnis haben und damit besonders vulnerabel sind, gar nicht anmeldeberechtigt.
- Das Ziel des Anmeldeverfahrens muss darin bestehen, alle anmeldewilligen Personen in die Lage zu versetzen, informiert über die Aufnahme der mit bestimmten Risiken behafteten Prostitutionstätigkeit zu entscheiden und (Verdachts)Fälle von Menschenhandel zu erkennen. Hierauf sind Recht und Praxis des Anmeldeverfahrens teilweise noch unzureichend ausgerichtet.
- Die Entscheidung des Gesetzgebers, auch Heranwachsende grundsätzlich für die Prostitution zuzulassen, steht in Einklang mit den Regelungen, die in anderen Rechtsbereichen für 18- bis 20-jährige Personen getroffen wurden. Angesichts der besonderen Lebensphase, in der Heranwachsende sich befinden, sollte Prostituierten in dieser Altersgruppe jedoch künftig sowohl rechtlich als auch tatsächlich (durch die zuständigen ProstSchG-Behörden) noch mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden. Insgesamt sollte das Anmeldeverfahren künftig noch mehr an den jeweiligen individuellen Bedürfnissen der anmeldepflichtigen Personen ausgerichtet werden.
- Erhebliche Potentiale zur Verbesserung des Gesetzesvollzugs werden im Bereich der Aus- und Weiterbildung der Sachbearbeitenden in ProstSchG-Behörden gesehen, sowie in der Problematik der Verständigung mit nicht der deutschen Sprache mächtigen Prostituierten.
- Die mit dem ProstSchG geschaffenen Regelungen über das Erlaubnisverfahren für Prostitutionsgewerbe und deren Überwachung haben sich weitgehend als praktikabel und ausreichend erwiesen. Im Gesetzesvollzug bestehen indes noch Probleme. Die Entdeckung von Prostitutionsgewerben, die ohne Erlaubnis agieren, fällt vielfach schwer. Auch ist das Erlaubnisverfahren aus Sicht der Antragstellerinnen und Antragsteller mit einem hohen bürokratischen Aufwand verbunden und dauert teils auch sehr

lange. Da sich die Anbahnung der Prostitution zunehmend „ins Digitale“ verlagert, sollte zudem über eine Regulierung auch dieses Anbahnungsbereichs – insbesondere der sog. Prostitutionsplattformen – nachgedacht werden.

- Die Regelungen des ProstSchG bedürfen teils noch der besseren Abstimmung mit Normen aus anderen Rechtsbereichen (z.B. Baurecht, Strafrecht).

Die Bundesregierung beabsichtigt, im Lichte dieser Evaluationsergebnisse mit Unterstützung einer unabhängigen Experten-Kommission bei Bedarf nachzubessern, um den Schutz vor Menschenhandel und Zwangsprostitution zu verstärken. Die Expertenkommission soll sich sowohl mit den konkreten Ergebnissen als auch den grundsätzlichen Fragen zur Situation der Prostituierten in Deutschland beschäftigen und Reformvorschläge erarbeiten.

3. Situation in der Freien Hansestadt Bremen

a) Umsetzung des ProstSchG

Das im Bericht vom 22.12.2020 beschriebene Verfahren und die dort aufgeführten Abläufe, in Form einer konzentrierten Terminvergabe für alle im Rahmen des Anmeldeverfahrens erforderlichen Schritte in einem Gebäude, haben sich weiterhin bewährt und werden von den Prostituierten und den Mitarbeitenden als positiv bewertet.

Für den Berichtszeitraum wurden insgesamt 2455 Anmeldebescheinigungen sowie 1829 Aliasbescheinigungen ausgestellt. Davon wurden 32 Anmeldebescheinigungen vor Ablauf zurückgegeben. Diese Zahlen ergeben sich aus der intern geführten Geschäftsstatistik.

Eine Aufteilung dieser Anmeldezahlen nach Staatsangehörigkeit ist für den Berichtszeitraum nicht möglich, da sich aufgrund der gesetzlich vorgeschriebenen umfangreichen Löschfristen, z.B. Ablauf der Anmeldebescheinigung, ohne dass eine Verlängerung erfolgt ist oder bei Aufgabe der Tätigkeit der Prostituierten die Datenlage im Fachverfahren regelmäßig ändert.

Zum Abfragestand 31.10.2025 waren noch 807 im Land Bremen ausgestellte Anmeldebescheinigungen in den Fachverfahren erfasst, d.h. aus den vorgenannten Gründen nicht gelöscht.

Folgende Staatsangehörigkeiten sind erfasst:

Nationalität	Stadtgemeinde Bremen	Stadtgemeinde Bremerhaven
belarussisch	2	1
belgisch	3	0
brasilianisch	2	0
britisch	1	0
bulgarisch	127	19
chinesisch	1	0

deutsch	92	9
dominikanisch	2	0
estnisch	2	0
französisch	1	0
ghanaisch	3	0
griechisch	5	0
indonesisch	1	0
italienisch	8	0
kanadisch	1	0
kolumbianisch	2	1
lettisch	23	0
litauisch	11	0
maltesisch	1	0
niederländisch	3	0
nigerianisch	3	0
österreichisch	1	0
peruanisch	0	1
polnisch	21	5
portugiesisch	2	0
rumänisch	171	18
russisch	18	0
schwedisch	3	0
slowakisch	2	0
slowenisch	2	0
spanisch	38	1
thailändisch	38	5
tschechisch	18	0
türkisch	2	0
ukrainisch	38	6
ungarisch	2	91
venezolanisch	0	0

Im Betrachtungszeitraum wurden im Land Bremen insgesamt 97 Erlaubnisse zum Betrieb einer Prostitutionsstätte erteilt, 8 Anträge wurden abgelehnt und 2 Erlaubnisse wurde widerrufen. In der Stadtgemeinde Bremen wurden insgesamt 2256 Beratungs- und Gesundheitsgespräche durchgeführt; in der Stadtgemeinde Bremerhaven waren es 903 Beratungs- und Gesundheitsgespräche.

Es wurden im Land Bremen insgesamt 88 angekündigte und 456 unangekündigte Kontrollen von Prostitutionsstätten durchgeführt. 72 Kontrollen erfolgten bei illegalen Prostitutionsstätten.

Angekündigte Kontrollen finden im Rahmen der Erlaubniserteilung zur Beurteilung der Sinnhaftigkeit und Umsetzbarkeit des vorgelegten Betriebskonzeptes statt. Kontrollanlässe für unangekündigte Kontrollen ergeben sich vor allem aus Internetrecherchen in einschlägigen Foren, Mitteilung anderer Behörden sowie Beschwerden aus der Bevölkerung.

Bei den genehmigten Prostitutionsstätten werden selten Prostituierte ohne Anmeldebescheinigungen angetroffen. Anders ist es dagegen in den illegalen Betriebsstätten (Ferienwohnungen usw.); dort werden in der Regel Prostituierte mit einem illegalen Aufenthaltsstatus angetroffen, die nicht über eine Anmeldebescheinigung verfügen, da die Voraussetzungen für die Erteilung nicht vorliegen.

Die Zahl der in der Stadtgemeinde Bremen durchgeführten Bußgeldverfahren nach dem ProstSchG stellt sich wie folgt dar:

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Anzahl der eingeleiteten Verfahren	12	11	9	14	15	10
Betreiben einer Prostitutionsstätte ohne Erlaubnis	9	6	5	9	7	8
Verstöße gegen sonstige Betreiberpflichten	3	4	4	14	11	2
Verstöße gegen Anmeldepflicht (Prostituierte)	0	1	0	0	0	0
Einstellung durch Behörde	0	2	1	5	1	1
Einstellung durch Gericht	9	1	0	1	0	1
Rechtskräftige Bußgeldbescheide	3	8	7	8	12	4

In der Stadtgemeinde Bremerhaven wurden im Berichtszeitraum zwei Verfahren eingeleitet; eines wegen eines Verstoßes gegen Betreiberpflichten, eines wegen eines Verstoßes gegen die Anmeldepflicht für Prostituierte. Beide Verfahren wurden rechtskräftig abgeschlossen.

b) Bewertung einzelner Kritikpunkte des Gesetzes in Bezug auf Bremen

Die im Bericht des KFN aufgezeigten Mängel bzgl. Personal und Sprachkompetenz bzw. Vorhandensein von Dolmetscherdiensten im Rahmen der Beratung werden für Bremen als nicht einschlägig angesehen.

Das Verfahren bzw. die Abläufe wurden für die Betroffenen zur Erhöhung der Akzeptanz so einfach wie möglich gestaltet. Im Dienstgebäude Katharinenklosterhof in der Stadtgemeinde Bremen wurde das Ziel der Schaffung eines zentralen „Anlaufpunktes“ für die Prostituierten, gut erreichbar in der Innenstadt, erreicht. Für das Anmeldeverfahren und die Beratungen stehen zusammenhängende, entsprechend ausgestattete Räume zur Verfügung, so dass eine konzentrierte Terminvergabe für alle im Rahmen des Anmeldeverfahrens erforderlichen Schritte möglich ist. Durch diesen zentralen Anlaufpunkt ist es für die Prostituierten möglich, alle für die Anmeldung erforderlichen Schritte (Anmeldeverfahren bei SWHT, Beratungs- und Informationsgespräch sowie Gesundheitsberatung beim Gesundheitsamt) an einem Termin durchzuführen.

Durch den zentralen Anlaufpunkt wird vermieden, dass die Betroffenen im Rahmen des Anmeldeverfahrens mehrere Stellen aufsuchen müssen. Aufgrund der Möglichkeit mit einem Behördenbesuch die Beratungen und die Anmeldung an einem fest vereinbarten Termin durchführen zu können, gibt es eine hohe Akzeptanz im Anmeldeverfahren.

Dies gilt auch für die Stadtgemeinde Bremerhaven; dort besteht zweimal die Woche die Möglichkeit sowohl die Anmeldung als auch die Gesundheitsberatung in den Räumlichkeiten des Bürger- und Ordnungsamtes durchzuführen.

Anders als teilweise in Flächenländern mit stark dezentraler Organisation kommt die Problematik von Behörden, bei denen selten Prostituierte erscheinen und die zuständigen Sachbearbeitungen nicht mit der rechtlichen Materie vertraut sind, in Bremen nicht zum Tragen. Vielmehr besteht aufgrund langjähriger Praxis und hoher Fallzahlen ein hohes Maß an Fachkompetenz. Aufgrund der Vielzahl der Anmeldeverfahren sind mehrere Personen mit der Aufgabe befasst; neue Kolleginnen und Kollegen erhalten durch „Dienstältere“ eine entsprechende Einarbeitung. Für den Standort Katharinenklosterhof ist zudem zu beachten, dass eine rechtliche Beratung der Sachbearbeitung bei Bedarf durch die im Dienstgebäude anwesenden Juristen erfolgt, denen zudem die ministeriellen Aufgaben im Bereich des Prostituiertenschutzes (u.a. Teilnahme an Bund-Länder Arbeitskreisen) zukommt. Insofern ist ein intensiver Austausch zwischen ministerieller Aufgabenwahrnehmung und Vollzug sichergestellt.

Die vom KFN dargestellte Problematik fehlender Sprachkenntnisse bzw. der Umstand, dass der Gesetzgeber eine Verpflichtung zum Einsatz von digitalen Sprachmittlungsprogrammen nicht vorgegeben hat, ist für Bremen ebenfalls nicht zu verzeichnen.

Für Anmeldung und Beratung wird in der Stadtgemeinde Bremen seit dem 01.10.2018 aufgrund der zum Teil auftretenden Sprachprobleme ein Videodolmetscherdienst genutzt, um die im Gesetz vorgeschriebenen Übersetzungsleistungen einheitlich für alle Beratungsleistungen erbringen zu können. In ca. 50 % der Verfahren wird ein online Dolmetscherservice genutzt (hauptsächlich im Rahmen des Beratungsgesprächs, gelegentlich bei Vor-Ort-Kontrollen in den Prostitutionsstätten) – für die gängigen Sprachen steht ein Ad-Hoc-Service ohne vorige Terminabsprache zur Verfügung, bei „seltenen“ Sprachen muss vorab ein Termin mit einer Sprachmittlerin bzw. einem Sprachmittler vereinbart werden. Die Nutzung wird von den Prostituierten sowie den Behördenmitarbeiterinnen und -mitarbeitern positiv bewertet.

In der Stadtgemeinde Bremerhaven besteht die Möglichkeit einen Dolmetscherdienst nach vorheriger Absprache hinzuzuziehen. Zudem werden seit April 2023 Prostituierte aus Ungarn, Rumänien und Moldawien (und damit ca. 80 %) muttersprachlich beraten.

Als positiv sind aus Behördensicht die im ProstSchG geregelten Überwachungsbefugnisse zu bewerten. Seitens der Senatorin für Wirtschaft, Häfen und Transformation finden auf der Grundlage der §§ 28, 29 ProstSchG Kontrollen der Prostitutionsstätten statt. Dabei wird u.a. Einsicht in die Betriebsunterlagen genommen, die Anmeldebescheinigungen der Prostituierten werden überprüft, ebenso die Funktion der Notrufsysteme und die Einhaltung der Hinweispflicht zur Kondomnutzung. Die Überwachungsbefugnisse geben der Behörde ein rechtliches Instrumentarium zu einer effektiven Kontrolle der gesetzlichen Vorgaben. Die o.g. Kontrollzahlen zeigen zudem, dass anders als im Bericht des KFN dargestellt, der Fokus in Bremen nicht vornehmlich auf der Überwachung erlaubter Prostitutionsgewerbe liegt.

Allerdings erweist sich die Ermittlung von Prostitutionsgewerben, die ohne Erlaubnis agieren vielfach als problematisch; die im Evaluationsbericht dargestellten Schwierigkeiten sind somit auch in Bremen zu verzeichnen.

Die zunehmende Verbreitung öffentlich zugänglicher Rotlicht-Internetportale und die steigende Nutzung anonym buchbarer Räumlichkeiten, wie etwa Airbnb-Wohnungen, führt zu dazu, dass eine Aufdeckung und Unterbindung illegaler Prostitutionsstätten sehr schwierig ist, da schon allein die Feststellung eines Verantwortlichen oft nicht möglich ist. Sofern dem Eigentümer im Einzelfall nachzuweisen ist, dass illegale Prostitution in seiner Wohnung erfolgt, wird gegen diesen ein Ordnungswidrigkeitenverfahren eingeleitet.

Eine Einbeziehung von Prostitutionsplattformen in den Anwendungsbereich des ProstSchG ist – angesichts einer zunehmenden Verlagerung der Prostitutionsanbahnung in den digitalen Raum – als überlegenswert zu betrachten, müsste aber mit entsprechenden digitalen, dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügenden, Überwachungsbefugnissen einhergehen.

Gesetzgeberischer Nachbesserungsbedarf wird zudem im Bereich der Versagung der Anmeldebescheinigung bei Verdacht der Einflussnahme Dritter bzw. Fremdbestimmung gesehen. Die Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs „tatsächliche Anhaltspunkte“ in § 5 Abs. 2 Nr. 4 und 5 ProstSchG bereitet einem erheblichen Teil der Sachbearbeitenden in der Anmeldung nach deren eigenen Angaben Probleme und sollte mit der Einführung eines Indikatorenkataloges unterstützt werden.

4. Ausblick

Mit Schreiben vom 12.11.2025 hat BMFSFJ mitgeteilt, dass die unabhängige Expertenkommission zur Verbesserung des Schutzes von Prostituierten (Prostituiertenschutz-Kommission) eingesetzt worden ist. Die Kommission soll im Lichte der Evaluationsergebnisse zum Prostituiertenschutzgesetz (ProstSchG) über einen gesetzlichen Nachbesserungs- und Umsetzungsbedarf beraten und darüber hinaus - soweit erforderlich - konkrete, umsetzbare, auch nicht gesetzgeberische, Verbesserungsvorschläge vorlegen. Dabei sollen auch Fragestellungen über die Evaluation des Prostituiertenschutzgesetzes hinaus bearbeitet werden. Die Kommission soll dabei stets von dem Ziel geleitet sein, den größtmöglichen Schutz von Prostituierten zu erreichen. Die Arbeitsphase beträgt insgesamt 18 Monate und endet mit der Übergabe eines Abschlussberichts. Nach den ersten zwölf Monaten sollen bereits gesetzgeberische Verbesserungsvorschläge vorgelegt werden, um eine etwaige Anschlussgesetzgebung zeitnah zu ermöglichen. Nicht gesetzgeberische Vorschläge und der Abschlussbericht können bis 18 Monate nach Konstituierung der Kommission vorgelegt werden.

Die Kommission wird aus 12 Mitgliedern mit unterschiedlichem fachlichem Hintergrund bestehen (u.a. Richterin am BGH; stv. Direktor des KFN, Leiterin Gesundheitsamt der Stadt Köln, Staatsanwalt, Rechtsanwalt und die Leiterin einer örtlichen Fachabteilung der Caritas).

Es bleibt abzuwarten, in welchem Umfang die Expertenkommission konkrete und umsetzbare Verbesserungsvorschläge vorlegen wird. Für das Land Bremen sollen in der Fortschreibung des Landesaktionsplans zur Umsetzung der Istanbul Konvention überdies Maßnahmen gesammelt werden, die zu einer Reduzierung von geschlechtsspezifischer Gewalt in der Ausübung der Prostitution führen sowie Maßnahmen zur Verringerung von Fällen von Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung.