

## Evaluation des Prostituiertenschutzgesetzes

Sachverhalt

### I.1. Zuständigkeiten für das Prostituiertenschutzgesetz

Das Gesetz zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen/ Prostituiertenschutzgesetz (ProstSchG) ist seit 01. Juli 2017 in Kraft und wurde zeitgleich in der Stadt Nürnberg umgesetzt. Die Federführung auf Bundesebene hat das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). Auf Landesebene ist die Zuständigkeit geteilt: Für die Gesundheitsberatung nach § 10 ProstSchG hat das Bayerische Staatsministerium für Gesundheit und Pflege (StMGP) die Fachaufsicht, für alle übrigen Aufgaben das Bayerische Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales (StMAS). Bei der Stadt Nürnberg wurde nach entsprechend den Vorgaben des Prostitutionsschutzgesetzes organisiert:

- **Gesundheitsberatung nach § 10 ProstSchG**  
Gh/Inf-FSG (Infektionsschutz Fachstelle Sexuelle Gesundheit)
- **Anmeldung sowie Informations- und Beratungsgespräch nach §§ 3, 7 ProstSchG**  
Gh/DR-R (Digitales und Recht – Rechtlicher Vollzug)
- **Erlaubnisverfahren und Kontrollen für/von Prostitutionsgewerbe nach § 12 ff ProstSchG**  
OA/3-GW/G (Gewerbewesen – Prostituiertenschutzgesetz)

### I.2. Erfahrungen bei der Umsetzung der ProstSchG seit dem letzten Bericht im Jahr 2018

In der Gesamtheit kann ein positives Resümee gezogen werden. Die Umsetzung erfolgt routiniert. Die Angebote sind innerhalb der Zielgruppe anerkannt und etabliert.

#### I.2.1 Umsetzung des § 12 ProstSchG (Erlaubnisverfahren)

Folgende Aspekte sind positiv hervorzuheben:

- Die Arbeitsbedingungen/das Arbeitsumfeld der in der Prostitution tätigen Personen konnte verbessert bzw. einheitliche Standards erreicht werden, beispielsweise mit dem Erfordernis eines sachgerechten Notrufsystems oder mit der angemessenen Ausstattung von Sanitäreinrichtungen.
- Die zur Überwachung des Prostitutionsgewerbes erforderlichen gesetzlichen Voraussetzungen wurden geschaffen.
- Es wurden Sanktionsmöglichkeiten geschaffen, um die Betreiber im Prostitutionsgewerbe zur Umsetzung des ProstSchG anzuhalten.
- Prostitutionsstätten, die aus Sicht von OA wegen ihrer örtlichen Lage, wegen einer Häufung innerhalb eines Hauses, einer Straße oder eines Stadtviertels zu einer unerwünschten Konzentration geführt haben oder durch eine inakzeptable Ausstattung von Sanitärräumen, Zimmern für sexuelle Dienstleistungen nicht geeignet waren, konnten geschlossen werden.

Als problematische wurden diese Punkte identifiziert:

- Illegale Prostitution findet weiterhin statt und kann kaum bekämpft werden, da diese vermutlich oft unentdeckt bleibt.
- Prostituierte umgehen verstärkt die gesetzlich reglementierten Prostitutionsstätten, indem sie alleine oder zusammen mit anderen Prostituierten in Ferienwohnungen, Air-BnBs oder Hotel-/Pensionszimmern arbeiten. Vermietern von Ferienwohnungen oder

Hotel-/Pensionsbetreibern kann der Betrieb eines Prostitutionsgewerbes kaum nachgewiesen werden, Kontrollen in Ferienwohnungen und Hotel-/Pensionszimmern sind nur schwer möglich.

- Nach § 18 Abs. 2 Nr. 7 ProstSchG dürfen für sexuelle Dienstleistungen genutzten Räume nicht als Schlaf- oder Wohnräume genutzt werden. Diese zum Schutz für Prostituierte gedachte Anforderung erzeugt einen zusätzlichen Druck für Prostituierte und den Wohnungsmarkt und eröffnet den Betreibern zusätzliche Einnahmemöglichkeiten.
- Die gesetzlich bestehende und gesundheitlich wichtige Kondompflicht beim Geschlechtsverkehr sowie das Verbot des Werbens mit kondomfreien Geschlechtsverkehr werden von Kunden und Prostituierten weiterhin häufig missachtet.

### I.2.2. Umsetzung des § 10 ProstSchG (Gesundheitsberatung)

Die gesundheitliche Beratung nach § 10 ProstSchG ist trotz Corona Pandemie und mehr als einjähriger Beratungspause ein fest etablierter Bestandteil der Fachstelle sexuelle Gesundheit (FSG). In der Szene sind in den meisten Fällen die Öffnungszeiten bekannt, Hausdamen und Betreiber/Betreiberinnen haben einen persönlichen Kontakt zu den Mitarbeitern/Mitarbeiterinnen der Beratungsstelle und Termine wurden wieder verstärkt angefragt.

Auch wenn der „Vor-Corona-Stand“ zahlenmäßig noch nicht wieder erreicht ist, werden in 2023 wieder steigende Zahlen erwartet, sofern keine unvorhergesehenen Ereignisse geschehen.

Aufgrund des fünfjährigen Bestehens des Prostituiertenschutzgesetzes und des damit einhergehenden Faktes, dass die Zahl der Wiederholungsberatungen im Vergleich zu Erstberatungen weiter steigen wird, erhofft sich die Fachstelle sexuelle Gesundheit die Festigung eines gewissen Vertrauensverhältnisses. Dies bedeutet, dass Klienten über unsere Angebote und die von Kooperationspartnern Bescheid wissen, diese vielleicht wahrnehmen, die Fachstelle nicht nur als „Muss“- sondern auch als „Hilfsstruktur“ angesehen wird und somit die Zahlen in der HIV- und STI-Beratung auf Grundlage von § 19 Infektionsschutzgesetz (IfSG) wieder steigen.

Auch wenn die gesundheitliche Beratung ein verpflichtendes Gespräch darstellt, können hier wertvolle Inhalte weitergegeben werden, die im Zweifelsfall Ausstiegsoptionen bieten und/oder zumindest wertvolle Tipps und Anlaufstellen in Bezug auf die Arbeit in der Prostitution weitergeben. Viele Informationen, die von fachlicher Seite während der Beratung vermittelt werden, müssen beim Gegenüber zunächst verarbeitet werden, sodass ein Handlungsprozess bei den Klienten (wenn überhaupt) erst später einsetzt. So ist es der Fachstelle meist nicht möglich nachzuvollziehen, wie mit den vermittelten Inhalten umgegangen wird. Daher bieten die Wiederholungsberatungen eine gute Möglichkeit Vergangenes zu reflektieren und neue/andere Handlungsbedarfe zu ermitteln.

### I.2.3. Umsetzung des §§ 3, 7 ProstSchG (Anmeldung sowie Informations- und Beratungsgespräch)

Dass die Personen nur mit gültiger Bescheinigung über eine Gesundheitsberatung (GB) und ein Informations- und Beratungsgespräch (IBG) angemeldet arbeiten dürfen, hat sich gut eingespielt. Die anfängliche massive Ablehnung gegen dieses Procedere hat sich gelegt. Der Anteil der deutschen, weiblichen Prostituierten ist sehr gering (2022: 7 %). Zu 75 % – und damit die prägende Gruppe – sind es rumänische, bulgarische und ungarische, weibliche Prostituierte. 2022 haben sich 26 männliche Prostituierte angemeldet.

Zur Unterstützung des IBG kann Gh seit Ende 2018 Videodolmetschen einsetzen. Das Modell der physisch anwesenden Dolmetscher hat sich nicht bewährt, da die Prostituierten Termine nicht zuverlässig einhalten. Es entstanden Bereitstellungskosten für physisch anwesende Dolmetscher.

Viele Prostituierte kommen nun schon das zweite oder dritte Mal zur Anmeldung. Sie wissen, wo die Anmeldung zu finden ist und dass der Nachweis einer gültigen GB vorgelegt werden muss. Es hat sich somit ein routinierter Umgang eingestellt. Die anfängliche Skepsis und/oder Ängstlichkeit, insbesondere von nicht Deutsch sprechenden Sexarbeiterinnen und Sexarbeitern, hat sich gelegt. Andererseits konnten sie sich an die Gesprächsinhalte (z. B. Sperrgebietsverordnung in Nürnberg) nicht mehr erinnern. Auch dass sie schon mal darüber aufgeklärt wurden, dass Einnahmen aus ihrer Tätigkeit zu versteuern sind, wissen viele Prostituierte nicht mehr.

Nach wie vor können die Anbieter von Tantra-Massagen von ihrer Philosophie her nicht nachvollziehen, dass sie unter den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen. Dies führt zu erhöhtem Erklärungsbedarf.

Die Möglichkeit in Nürnberg die GB und das IBG im gleichen Gebäude (Gesundheitsamt in der Burgstr. 4) durchführen zu können (one-stop-agency) wird von der Klientel begrüßt.

Gh beobachtet immer wieder, dass die Prostituierten in derjenigen Stadt zur GB und IBG gehen, wo sie schnellstmöglich einen Termin bekommen. Die Frage der örtlichen Zuständigkeit lässt sich oft nicht klären, da als Arbeitsort Nürnberg angegeben wird.

### **I.3. Entwicklung der Zahl der geführten Beratungsgespräche und der angemeldeten Prostitutionsbetriebe**

#### I.3.1. Erlaubnispflichtige Betriebe

Die Anzahl der Betriebe im Nürnberger Stadtgebiet hat sich seit 2019 wie folgt entwickelt:

	2019	2020	2021	2022	2023 (Aug.)
Anzahl Betriebe	91	85	85	89	90

Die Verteilung zwischen den verschiedenen Betriebsarten ist dabei in etwa gleichgeblieben. Von den derzeit 90 genehmigten Prostitutionsstätten sind 21 Bordelle, 4 FKK-Clubs, 58 Wohnungen und 7 sonstige Betriebe (z.B. Domina-Studio, Massage-Studio).

#### I.3.2. Gesundheitliche Beratung gem. § 10 ProstSchG

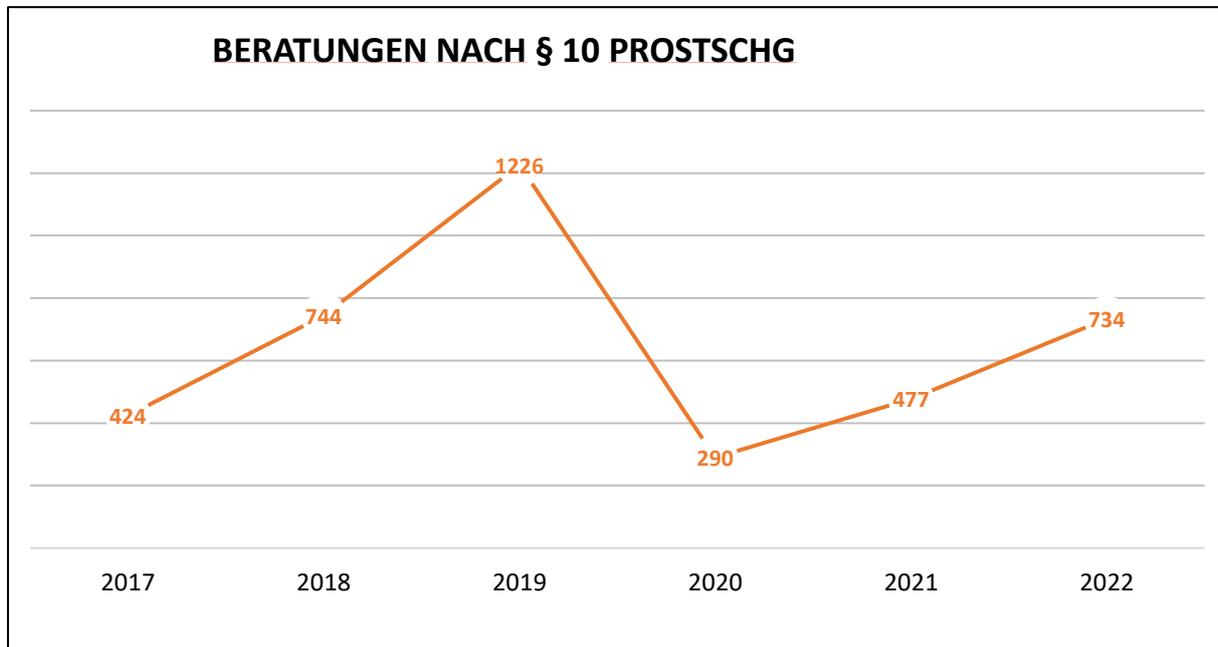
##### I.3.2.1 Überblick

Im Jahr 2022 wurden insgesamt 734 gesundheitliche Beratungen nach § 10 ProstSchG durchgeführt.

Aufgrund pandemiebedingter Vorgaben musste die FSG ihr Beratungsangebot zwischenzeitlich einstellen. Auch Sexarbeitern/Sexarbeiterinnen war es zeitweise nicht gestattet, ihrer Tätigkeit auszuführen. Aufgrund dessen lassen sich die niedrigen Beratungszahlen in den Jahren 2020 und 2021 erklären.

Im Vergleich zum Jahr 2019 sind die Beratungszahlen 2022 um mehr als 40 % gesunken. Dies hängt vermutlich mit unterschiedlichen Komponenten zusammen:

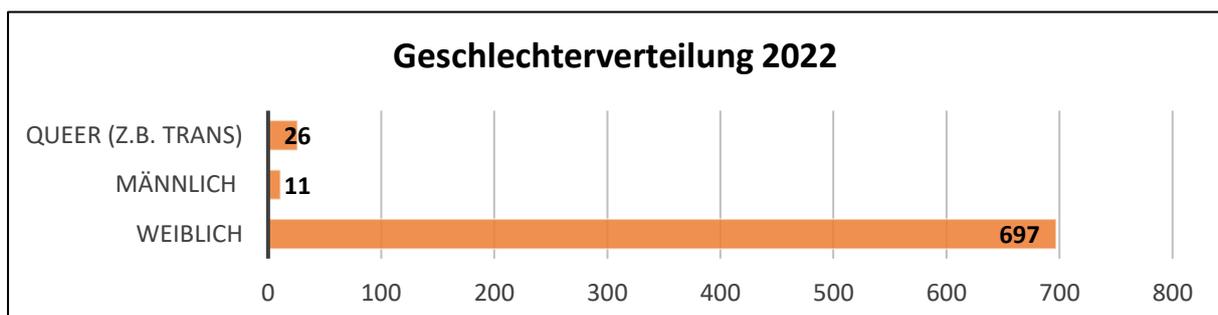
Arbeitsplätze haben sich während der Coronazeit verlagert (siehe Pkt. I.3.2.4.), die Beratungstätigkeit konnte erst im Februar 2022 langsam wiederaufgenommen werden oder auch die Unsicherheit von Sexarbeitern/Sexarbeiterinnen, wie die aktuelle Situation gehandhabt wird.



Eine weitere Veränderung im Jahr 2022 war die Terminvergabe für die gesundheitliche Beratung nach § 10 ProStSchG. Während 2019 eine offene Sprechstunde angeboten wurde, kehrte die FSG 2022 zur terminlichen Vereinbarung an den Tagen Montag, Mittwoch und Freitag zurück. Bei steigender Nachfrage ist dieses Prinzip leichter durchzuführen und lässt trotzdem Gelegenheit spontane Anfragen abzuarbeiten. Dies ist möglich, auch weil den Beraterinnen Videodolmetschen mit ad hoc Sprachen zur Verfügung steht.

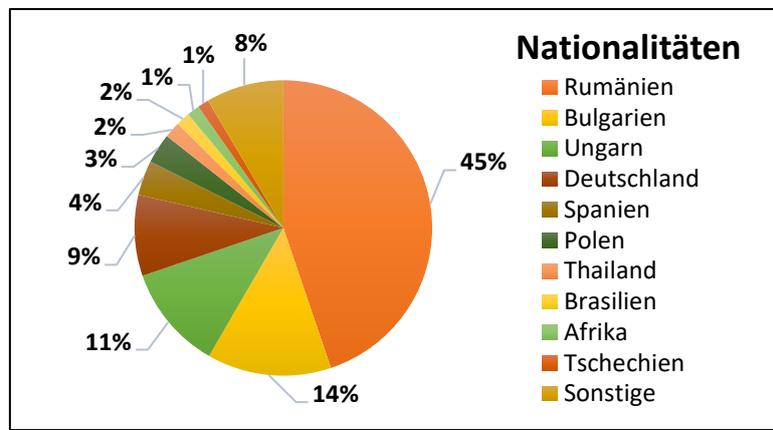
### I.3.2.2. Geschlechterverteilung

Wenig Überraschung lässt sich bei der Verteilung der Geschlechter feststellen. Den Großteil der beratenen Sexarbeiter/Sexarbeiterinnen stellen Frauen dar (697 Beratungen). An zweiter Stelle stehen transidente Personen (26 Beratungen) und auf Platz drei die Gruppe der Männer (11 Beratungen). Männer, die sich in der FSG zur gesundheitlichen Beratung anmelden, gehören in den meisten Fällen entweder zur Gruppe der Tantra-Masseure an oder sind als Escort tätig. Als Herkunftsland bei den Männern wird in den allermeisten Fällen Deutschland angegeben, auch weil die Art ihrer Tätigkeit ein gewisses Maß an Kommunikationsfähigkeit erfordert.



### I.3.2.3. Nationalitäten

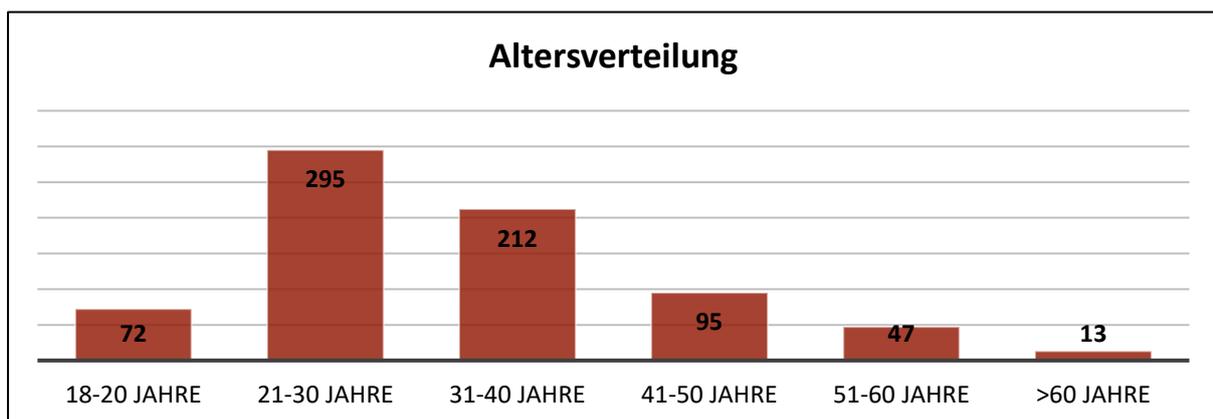
Die Nationalitäten der Personen, die zur gesundheitlichen Beratung kommen, sind sehr vielfältig, wie dem Kreisdiagramm entnommen werden kann:



Trotzdem sind schwerpunktmäßig vor allem Sexarbeiter/Sexarbeiterinnen aus osteuropäischen Ländern vertreten: Rumänien macht mit 45 % der Beratenden fast die Hälfte der Klientel aus. Es folgt Bulgarien mit 14 % und Ungarn mit 11 %. 9 % der Beratenden kommen aus Deutschland. Die restlichen 21 % machen u.a. Sexarbeiter/Sexarbeiterinnen aus Spanien, Thailand, Polen, Brasilien, Afrika oder Tschechien aus. Generell sind bei den gesundheitlichen Beratungen weltweite Nationen vertreten.

### I.3.2.4. Altersverteilung und Arbeitsplatz

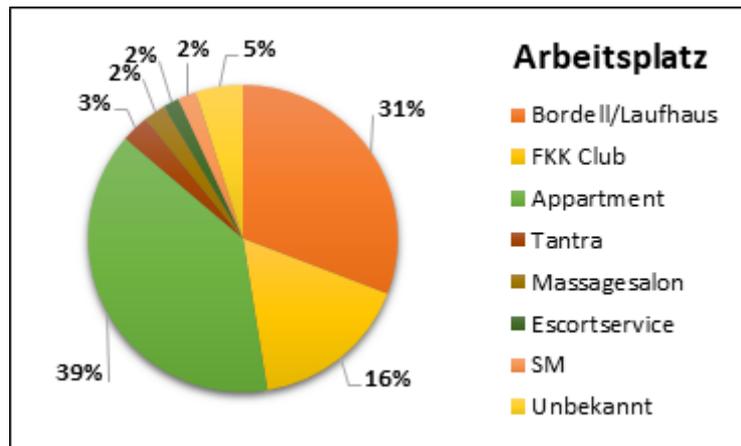
Die meisten Sexarbeiter/Sexarbeiterinnen sind zwischen 21 und 30 Jahre alt. Statistisch auf Platz zwei stehen Personen in der Altersgruppe zwischen 31 und 40 Jahren. Zahlenmäßig sehr nah beisammen liegen die Sexarbeiter\*innen zwischen 41 und 50 und 18 und 20 Jahren.



Während vor der Pandemie junge Frauen (zwischen 18 und 30 Jahren) vor allem in den FKK-Clubs tätig waren, lässt sich nun in der Beratung feststellen, dass diese einerseits in Apartments, andererseits häufig an der Frauentormauer untergekommen sind.

Sexarbeiter/Sexarbeiterinnen, die älter als 40 Jahre sind, arbeiten meist schon länger in der Prostitution. Diese arbeiten vorwiegend in Apartments, sind in Massagesalons tätig oder arbeiten im SM-Bereich. Sie bringen häufig mehrjährige Berufserfahrung mit, haben gegenüber den jüngeren Kollegen/Kolleginnen kaum Aufklärungsbedarf und verfügen oft über ein größeres Gesundheitsbewusstsein. Folglich nehmen sie des Öfteren eine eher ablehnende Haltung gegenüber den gesetzlichen Grundlagen des Prostituiertenschutzgesetzes ein.

Aus der Zusammenarbeit mit anderen Beratungsstellen geht hervor, dass einige Sexarbeiter/Sexarbeiterinnen während der Pandemie ihren Arbeitsplatz verlagerten. Als Tätigkeitsorte wurden Hotels oder AirBnB-Unterkünfte genannt. Vermutet wird, dass diese Örtlichkeiten einerseits die Möglichkeit boten (bieten), trotz gesetzlicher Einschränkungen weiter die Tätigkeit auszuüben, andererseits der Überwachungsfunktion der Ordnungsbehörden aus dem Weg zu gehen. Einhergeht häufig die Einsparung von Miete, gegenüber den Appartements, die gewerblich von Sexarbeitern/Sexarbeiterinnen genutzt werden. Diese Verschiebung des Arbeitsplatzes wird vermutlich weiterhin praktiziert und entzieht sich somit der Kenntnis der FSG. Dies hat natürlich Folgen für die Sicherheit der Sexarbeiter/Sexarbeiterinnen.



### I.3.3. Anmelde-Beratung nach § 3 ProstSchG

Die Entwicklung der letzten Jahre der durchgeführten Anmeldungen und IBG:

2018	734
2019	576
2020	478
2021	280 (Corona/Schließung von Prostitutionsstätten)
2022	510
2023	338 (Stand 08/2023)

## **I.4. Finanzielle und personelle Auswirkungen des ProstSchG bei OA und Gh**

### I.4.1. OA

Im Ordnungsamt wurden mit der Einführung des ProstSchG ursprünglich zwei Vollzeitstellen in den Besoldungsgruppen A10 und A11 geschaffen, mittlerweile sind die beiden besetzten Vollzeitstellen mit Besoldungsgruppe A10 bewertet.

Die weiteren Ausgaben sind eher gering. Die Einnahmen seit Einführung des ProstSchG belaufen sich auf etwa 140.000 € für Genehmigungen.

Im Rahmen des Konnexitätsprinzips werden Teile der Kosten, anteilig der durch die Sachbearbeiter geleisteten Stunden, für Personal und auch andere Ausgaben wie z. B. das Dienstfahrzeug durch den Freistaat Bayern finanziert.

#### I.4.2. Gh/Inf-FSG

Für die gesundheitliche Beratung gem. § 10 ProstSchG wurde das Konnexitätsprinzip durch das Bayerische Ministerium für Gesundheit und Pflege ausgeschlossen. Die nicht durch Gebühreneinnahmen finanzierten Aufwendungen werden deshalb durch die allgemeine Finanzzuweisung (FAG) des Freistaats finanziert. Dadurch findet nur eine zeitliche Trennung der Aufgabe gesundheitliche Beratung nach § 10 ProstSchG von den anderen Aufgaben der FSG, die nach § 19 IfSG geregelt sind, statt. Zeitliche Unterscheidung dahingehend, dass die Beratung nach § 10 ProstSchG mit Terminabsprache am Mo., Mi., Fr. angeboten wird, die Beratung gem. § 19 IfSG, am Di. und Do. anonym und (seit September 2022) als offene Sprechstunde stattfindet. Personell und organisatorisch ist die gesundheitliche Beratung nach § 10 ProstSchG in den beraterischen Kontext der FSG integriert, sodass alle Beraterinnen und Berater alle Aufgaben wahrnehmen und sich auch gegenseitig vertreten. Personell ist die FSG nominell mit 2 Vollzeit und einer 30-Std-Stelle Sozialpädagogen und einer Vollzeitstelle Soziologie und Psychologie (Leitung der FSG) ausgestattet. Durch die Befristung einer Stelle bis 12/23 und dem Ausfall einer Mitarbeiterin in den Mutterschutz, ist die derzeitige Personalsituation allerdings sehr prekär. Hinzu kommt eine Ärztin mit 24,5 WAS und 3 Verwaltungskräfte mit insgesamt 60 WAS. Die Ärztin bietet neben der offenen Sprechzeit, speziell für Sexarbeiterinnen und Sexarbeitern eine anonyme Sprechstunde im Rahmen des § 19 IfSG an.

Da mit einer steten Zunahme der § 10-Beratung gem. ProstSchG zu rechnen ist, wie es durch die jährlich und halbjährlich stattfindende Wiederholungsberatung im Gesetz angelegt ist, soll für das Jahr 2025 eine weitere Stelle einer Vollzeitkraft Sozialpädagogin beantragt werden.

Die finanzielle Bilanz stellt sich wie folgt dar:

Kostenart in €	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Erträge	-12.115	-27.775	-42.045	-10.850	-16.500	-27.010
Sachaufwand	2.171	12.949	23.321	6.052	7.645	9.968
Personalaufwand	13.708	82.834	103.309	93.223	74.062	101.497
Saldo (Zuschussbedarf)	3.764	68.008	84.585	88.425	65.207	84.455

#### I.4.3. Gh/DR-R

Kostenart in €	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Erträge	-6.965	-208.365	-260.482	-10.629	-76.850	-89.849
Sachaufwand	4.988	39.618	29.393	13.367	9.463	14.902
Personalaufwand	nicht zugeordnet	152.124	162.976	160.129	225.188	258.199
Saldo (Zuschussbedarf)	-1.977	-16.623	-68.113	162.867	157.801	183.252

Die anfänglich gewährte pauschale Kostenerstattung wurde durch eine Einzelfallabrechnung angefallener Beratungsstunden ersetzt und berücksichtigt keine Vorhalte- oder Bereitschaftszeiten des Personals.

## **I.5. Auswirkungen der Corona-Pandemie im Hinblick auf die Arbeitsplätze (Hygiene, Bordellschließungen) von Prostituierten**

Zu Beginn der Corona-Pandemie war Prostitution zum Teil untersagt. Bordellbetriebe mussten ab 17.03.2020 geschlossen bleiben, die Ausübung der Prostitution in erlaubnisfreien Räumlichkeiten (z.B. in eigener Wohnung) war hingegen nicht untersagt. In Folge wurde auch ein Einbruch hinsichtlich der Anzahl der Gesundheitsberatungen verzeichnet.

Im Juli 2020 wurde seitens der Landesrechtsanwaltschaft Bayern ein Bordellbetrieb im Sinne der damals gültigen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung nur dann vermutet, wenn in einem Prostitutionsbetrieb mehr als eine Person gleichzeitig tätig war. Bei Betrieben mit nur einer Arbeitsstätte konnte der Betrieb somit weitergeführt werden, sofern einige Hygienemaßnahmen wie z. B. Kontaktdatenerfassung, Desinfektion der Oberflächen und Tragen von Mund-Nasen-Bedeckung beachtet wurden.

Mit entsprechendem Hygienekonzept, welches die damals gültigen Hygienemaßnahmen auflistete, konnten zu einem späteren Zeitpunkt Bordellbetriebe nach Einverständnis des Ordnungsamtes wieder öffnen. Die IGBs gestalteten sich fortan umfangreicher, da den Prostituierten erklärt wurde, wie sie sich nun verhalten müssen, um Ansteckungen zu vermeiden (Flächendesinfektion, Lüften, Hygienekonzept, Wechseln der Handtücher und Bettwäsche, Kontaktnachverfolgung, bei Symptomen kein Kundenkontakt usw.)

Im Zuge des zweiten Lockdown im Herbst 2020 wurde erneut eine Schließung sämtlicher Prostitutionsstätten beschlossen. Die Betreiber wurden damals darüber informiert, dass die Prostituierten die Prostitutionsstätten auch nicht mehr zum Wohnen oder Schlafen nutzen dürfen, wie es in einigen Bestandsbetrieben trotz des Prostituiertenschutzgesetzes ausnahmsweise genehmigt ist.

Seit Frühjahr 2022 galten für Prostitutionsbetriebe die allgemeinen Infektionsschutzregeln welche auch in anderen Gewerbebetrieben wie z. B. in der Gastronomie angewandt werden mussten. Dies umfasste beispielsweise die Corona-Testpflicht.

Ebenso häufiger zu beobachten seit der Corona Pandemie ist, dass sich zunehmend sehr junge Frauen, die erst 18 oder 19 Jahre alt geworden sind, als Prostituierte anmelden wollen. Da Personen unter 21 Jahren laut § 232 StGB (Menschenhandel) als besonders schützenswert gelten, halbjährlich beraten werden müssen und meist noch keinerlei Erfahrung in dem Beruf als Sexarbeiterin haben, werden viele Themen ausführlicher behandelt. Dabei fällt immer wieder auf, dass Unsicherheit bei den Betroffenen eine Rolle spielt, Äußerungen eingeübt wirken, keinerlei Kenntnis über den angestrebten Beruf herrscht, der Arbeitsplatz noch nicht klar ist oder widersprüchliche Äußerungen zu Arbeitsbedingungen getätigt werden.

Dieses Verhalten veranlasst die Beraterinnen und Berater zu detaillierteren Nachfragen, aber vor allem zu Hinweisen für die Prostituierten auf spezialisierte Beratungsstellen. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass solche Erstgespräche, die in einem verpflichtenden Kontext stattfinden, sehr sensibel geführt werden müssen und vor allem dem Gegenüber das Gefühl vermittelt werden muss, dass Beraterinnen und Berater vertrauenswürdig sind und dazu bereit sind, unterstützend und situationsverbessernd tätig zu werden.

Es ist davon auszugehen, dass während der Pandemie eine Vielzahl von Fällen illegaler Prostitution und illegal betriebener Prostitutionsstätten aufgetreten sind. Eine gesundheitliche Beratung oder ein Informationsgespräch wurde hier nicht in Anspruch genommen.

Eine systematische Erfassung des genauen Umfangs konnte nicht erfolgen. Bundesweite Kontakte zu Beratungsstellen in andern Großstädten, der Besuche einschlägiger Portale im Internet, sowie Gespräche mit (ehemaligen) Betreibern bestätigen diese Theorie allerdings. Die Vermutung liegt nahe, dass eine Abwanderung der Prostitution in den illegalen Bereich

stattgefunden hat, welche sich auch nach der Normalisierung des Infektionsgeschehens nicht mehr verändert hat. Diese Form der Arbeit entzieht sich der Reichweite der Beratung nach ProstSchG. Inwieweit die Angebote der § 19 IfSG Beratung aus diesem Kreis der Sexarbeit zukünftig in Anspruch genommen werden, lässt sich noch nicht abschätzen. Dies wird mit Sorge betrachtet, da es für Prostituierte in Teilen sehr viel unsicherer geworden ist.

### **I.6. Erfahrungen der Fachstellen Jadwiga und Cassandra v.a. mit Blick auf Prostituierte in Notlagen**

Zweimal jährlich findet der Runde Tisch Rotlicht unter Federführung des Ordnungsamtes statt. An diesem sind neben Vertreter der Polizeiinspektionen, des Kriminalfachdezernats 4, des Ordnungs- und Gesundheitsamtes, sowie der Abteilung Zweckentfremdung des Stab Wohnen auch Mitarbeiter der Beratungsstellen von z. B. Jadwiga, Cassandra e. V. und auch der Aids-Hilfe beteiligt.

Darüber hinaus pflegt die FSG direkten, engen Kontakt zu den drei Fachberatungsstellen: Cassandra e. V., Nona (Parakaleo e. V.) und Jadwiga Nürnberg. Es finden regelmäßig Austauschtreffen mit den Kolleginnen und Kollegen der Beratungsstellen statt. Anhand der folgenden Fallbeispiele aus dem letzten Jahr soll das Vorgehen der FSG und deren Zusammenarbeit beschrieben werden.

§ 10 ProstSchG hat neben der Aufklärung über Themen der Krankheitsverhütung, Empfängnisregelung, Alkohol und Drogen und Schwangerschaft auch die Aufgabe, in der Prostitution tätigen Personen die Möglichkeit zu bieten, sich in etwaigen Zwangs- oder Notlagen der beratenden Person zu öffnen. Dies soll vor allem angepasst an die jeweilige Lebenssituation geschehen und den Sexarbeiterinnen und Sexarbeitern die Möglichkeit geben, sich mithilfe einer Sprachmittlerin/eines Sprachmittlers zu verständigen.

So haben im Jahr 2022 12 Sexarbeiterinnen/Sexarbeiter angegeben, privat Gewalt erfahren zu haben. Auf der Arbeit waren 15 Personen von Gewalt betroffen. Generell sind diese Zahlen als rückläufig zu bezeichnen, was nicht immer gleichbedeutend mit realen Zahlen ist. Die FSG gibt im Allgemeinen den Rahmen dazu, von negativen Erfahrungen zu berichten. Dann obliegt es den Sexarbeiterinnen/Sexarbeitern von Erlebtem zu erzählen oder es für sich zu behalten. Im Arbeitskontext ist der Begriff des Gewalterlebnisses weit dehnbar. Hierzu zählen auch Kunden, die den Frauen unter Alkoholeinfluss begegneten und aggressiv wirkten. Darüber hinaus sind Vorfälle gemeint, die aufgrund gezielter Gewalteinwirkung, wie Würgen oder Schlagen, das Einschalten der Polizei erfordert haben.

Bei Gewalterfahrungen im privaten Umfeld berichten Frauen in den meisten Fällen von sexuellem Missbrauch, nicht selten durch Verwandte. Ebenso wurde von Gewalteinwirkungen durch Expartner berichtet. Diese Erlebnisse sind allerdings häufig nicht „akut“, vielmehr werden Geschehnisse aus der Vergangenheit berichtet. Die Vermutung liegt dabei nahe, dass Frauen neben dem vorherrschenden Motiv des Gelderwerbs durch die Arbeit als Prostituierte auch ihre negativen Erfahrungen mit Männern in der Vergangenheit durch die nun erlangte Kontrolle über die Freier kompensieren und verarbeiten wollen.

Ein Hinweis auf eine Notlage wurde durch den Expartner einer Prostituierten an die FSG herangetragen. Dieser berichtete telefonisch, dass seine Exfreundin von zwei unbekanntem Männern unter Drogen gesetzt und zur Prostitution gezwungen worden sei. Da die Frau tatsächlich zur § 10 ProstSchG Beratung in der Beratungsstelle erschien, konnte eine akute Bedrohungslage im Rahmen des Gesprächs ausgeschlossen werden. Das Einschalten der Polizei wurde

dementsprechend in keinem Fall gewünscht. Trotzdem wurden Frauen darauf hingewiesen, dass das neue Gesetz zum Schutz ihrer selbst da ist. Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter wurden darüber aufgeklärt, dass sie die Möglichkeit haben, sich in Notfällen an die Fachstelle sexuelle Gesundheit, Cassandra e. V., Parakaleo e. V. oder Jadwiga zu wenden.

Als weiteres Beispiel einer Notlage kann der Fall einer erst 18 Jahre alten jungen Frau mit syrischen Wurzeln genannt werden. Sie kam zunächst zur gesundheitlichen Beratung nach § 10 ProstSchG in die FSG und erzählte dort, dass sie aufgrund familiärer Konflikte von zu Hause weggelaufen war. Bei einer späteren § 19 IfSG Untersuchung bei der Ärztin der FSG, erzählte sie schließlich, nachdem sie Vertrauen gefasst hatte, dass sie eigentlich nicht in diesem Beruf arbeiten möchte. Allerdings sah sie aufgrund der drohenden Wohnungslosigkeit keine andere Möglichkeit. Durch den regelmäßigen Austausch mit den Kooperationspartnern konnte die FSG die Klientin in die Übergangswohnung der Beratungsstelle Nona (Parakaleo e. V.) vermitteln. Hier wurde die junge Frau weiter betreut und unterstützt.

Neben diesen Erfahrungen wurde über soziale und wirtschaftliche Notlagen berichtet. Beispiele hierfür waren Sorgerechtsstreite oder geschiedene Frauen, die gezwungen sind Familie und Kinder im Heimatland zu ernähren. Zudem wurde von Krankheitsfällen in der Familie berichtet. Nicht selten werden solche Beratungsgespräche von Gefühlsausbrüchen auf Seiten der zu beratenden Frauen begleitet. Es lässt sich feststellen, dass diese Situationen stark belastend und mit vielen Emotionen verbunden sind.

## I.7. Sachstand der Evaluierung des ProstSchG

Für die Erstellung der Evaluation hat das BMFSFJ das Kriminologische Forschungsinstitut Niedersachsen e. V. insbesondere mit der Erhebung und Auswertung der Daten beauftragt. Laut dem ProstSchG ist das Ergebnis der Evaluation bis zum 1. Juli 2025 dem Deutschen Bundestag vorzulegen.

Das Ordnungsamt Nürnberg wurde im Mai 2021 durch die Regierung von Mittelfranken bereits dazu aufgefordert Themen und Probleme darzulegen, welche seit Einführung des ProstSchG bestehen. Im März 2023 hat das Kriminologische Forschungsinstitut Niedersachsen (KFN), im Rahmen des jährlichen Treffens der Leitungen der § 10-Beratungsstellen an den Großstadtgesundheitsämtern über das **Forschungsvorhaben „Evaluation des ProstSchG“** berichtet.

Die Evaluation wird in Form einer **retrospektiven Gesetzesfolgenabschätzung** stattfinden und hat drei Dimensionen:

- **Zielerreichungsgrad:** Wie weit wurden die in der Gesetzesvorlage beschriebenen Ziele erreicht?
- **Praktikabilität:** Wie erfolgte die Umsetzung des Gesetzes in den 16 Bundesländern, wo sind dabei Unterschiede und Gemeinsamkeiten festzustellen, in den Großstädten in den Mittelstädten und in der Peripherie, in den einzelnen kommunalen oder den Landratsämtern zugeordneten Gesundheitsämtern?
- **nicht-intendierte Nebeneffekte:** Diese werden in den Interviews und der Online-Befragung zu beschreiben sein.

Hinzu kommt eine Betrachtung aus Sicht der angrenzenden juristischen Gebiete, insbesondere Baurecht, Gaststättenrecht und Strafrecht, durch weitere auf diese Gebiete spezialisierte Juristinnen und Juristen.

Grundsätzlich wurden **zwei übergreifende Ziele** identifiziert:

- **Schutz der Prostituierten**
- **Schutz der Allgemeinheit**

Diese übergreifenden Ziele wurden in eine Vielzahl von Unterzielen operationalisiert und den einzelnen Akteuren (Beratung zur Aufnahme der Prostitution, §§ 3-7 ProstSchG, gesundheitliche Beratung, § 10 ProstSchG, Anmeldung eines Gewerbes §§ 12 ff. ProstSchG) und Einzelnormen wie Datenschutz § 34 und Statistik § 35 ProstSchG zugeordnet.

### Methoden

Grundsätzlich soll sowohl die angemeldete wie die unangemeldete Prostitution beforscht werden, wobei das Dunkelfeld der unangemeldeten und offiziell-inexistenten Prostitution natürlich sehr schwer erreichbar sein wird.

Für die Evaluation wurde ein Methodenmix aus **qualitativen und quantitativen Vorgehensweisen** ausgewählt.

Es besteht Zugang zu den Daten der Bundesstatistik zum ProstSchG.

#### **Qualitative Methoden**

**Qualitative Befragungen werden in 3 Gruppendiskussionen und 3 Fokusgruppen** (im einen Fall bestehend aus Mitgliedern mit einheitlichem Hintergrund, im anderen Fall bestehend aus Mitgliedern mit unterschiedlichen professionellem Hintergrund) stattfinden.

Es werden **37 narrative Experteninterviews** durchgeführt. Zudem finden **Begehungen in derzeit 8 Modellstädten statt**. Die Auswahl erfolgte nach Kriterien wie Größe der Stadt, Verteilung im Bundesgebiet regional, Verteilung nach Bundesländern, Verteilung nach Frequentierung bezogen auf die Einwohnerzahl. Die Städte werden sein: Neumünster (Schleswig-Holstein), Hamburg, Frankfurt am Main (Hessen), Saarbrücken (Saarland), Dresden (Sachsen), Bielefeld (Nordrhein-Westfalen), Amberg (Bayern) und Brandenburg/Havel (Brandenburg)

In den Begehungen geht es um die Strukturen in der Umsetzung des ProstSchG.

#### **Quantitative Methoden**

Es werden **quantitative Online-Befragungen** in den sechs gängigen Sprachen in der Prostitution, in leichter Sprache und für Menschen, die illiterat sind, zum Vorlesen lassen, vorgenommen.

Es sollen insgesamt folgende Gruppen erreicht werden:

- 2000 Sexarbeiter\*innen (50€ Sachgutschein als Belohnung für die Teilnahme)
- 750 Behördenmitarbeiter\*innen
- 300 Kunden von Sexarbeit
- 300 Gewerbetreibende

Die Fachberatungsstellen, die Behörden und die Beratungsstellen in den Ländern und Kommunen werden gebeten, bei der Rekrutierung der vielen zu Befragenden zu unterstützen. Sie erhalten hierzu einen QR-Code mit einer definierten Anzahl an Fragebögen, die sie an die jeweilige Zielgruppe weitergeben können. Die Sicherheit der Online-Befragungen soll durch technische und inhaltliche Maßnahmen sichergestellt werden.

Bisher ist das KFN aber noch nicht auf die Stadt Nürnberg zugekommen, sodass zum gegenwärtigen Stand des Prozesses keine Aussagen zu treffen sind.