

Vorlage Nr.: 2025/0502

Verantwortlich: **Dez. 2**
Dienststelle: **Ordnungs- und
Bürgeramt**

Bericht und Maßnahmen zur Umsetzung des Prostituiertenschutzgesetzes

Antrag: SPD

Gremien	Termin	TOP	Ö / N	Zuständigkeit
Gemeinderat	24.06.2025	17	Ö	Kenntnisnahme
Haupt- und Finanzausschuss	14.10.2025	1.4	Ö	Behandlung
Haupt- und Finanzausschuss	11.11.2025	1	Ö	Behandlung

Kurzfassung

Das Prostituiertenschutzgesetz (ProstSchG) trat 2017 in Kraft und wurde 2025 im Auftrag des Gesetzgebers evaluiert. Die Fachgruppe Prostituiertenschutzgesetz hat ein Lagebild zum Jahr 2024 erstellt, das die Arbeit der Fachgruppe darstellt und einen Überblick über die Maßnahmen zur Umsetzung des Prostituiertenschutzgesetzes gibt. Ergänzend dazu wurde 2025 die bereits seit 2020 existierende Arbeitsgruppe „Ausstieg aus der Prostitution“ reaktiviert.

Im Rahmen der verpflichtenden Beratungsangebote im Gesundheitsamt und Ordnungsamt erhalten die Prostituierten umfangreiche Informationen zu den Themen Gesundheit und Hygiene beziehungsweise zu den rechtlichen Rahmenbedingungen. In den Gesprächen haben die Prostituierten die Möglichkeit, Unterstützung beim Ausstieg aus der Prostitution zu erhalten. Sollten hierbei Hinweise auf Zwangsstrukturen bekannt werden, leitet das Gesundheitsamt oder das Ordnungsamt die notwendigen Maßnahmen ein.

Neben der bereits seit Jahren fortlaufenden Evaluation und Vernetzung der Aufgaben der auf kommunaler Ebene tätigen Akteure hat nun in diesem Jahr auch eine Ergebnisbetrachtung des Gesetzgebers stattgefunden, aus der laut derzeit geltendem Koalitionsvertrag gegebenenfalls gesetzliche Änderungsbedarfe hergeleitet werden sollen. Die rechtlichen Möglichkeiten auf kommunaler Ebene werden ausgeschöpft, was durch das seit März 2025 geltende, bundesweit einzige generelle Verbot der Straßenprostitution, das sich auf das gesamte Stadtgebiet einer Großstadt bezieht, belegt wird. Zusammenfassend empfiehlt die Stadtverwaltung, den Antrag als erledigt zu betrachten, weil innerhalb der gesetzten rechtlichen Grenzen bereits etablierte Berichtsstrukturen vorhanden sind und keine Ressourcen zur Verfügung stehen, die derzeitigen Strukturen auszuweiten.

Finanzielle Auswirkungen	Ja <input type="checkbox"/> Nein <input type="checkbox"/>	
<input type="checkbox"/> Investition <input type="checkbox"/> Konsumtive Maßnahme	Gesamtkosten: Jährliche/r Budgetbedarf/Folgekosten:	Gesamteinzahlung: Jährlicher Ertrag:
Finanzierung <input type="checkbox"/> bereits vollständig budgetiert <input type="checkbox"/> teilweise budgetiert <input type="checkbox"/> nicht budgetiert	Gegenfinanzierung durch <input type="checkbox"/> Mehrerträge/-einzahlung <input type="checkbox"/> Wegfall bestehender Aufgaben <input type="checkbox"/> Umschichtung innerhalb des Dezernates	Die Gegenfinanzierung ist im Erläuterungsteil dargestellt.

CO₂-Relevanz: Auswirkung auf den Klimaschutz Bei Ja: Begründung Optimierung (im Text ergänzende Erläuterungen)	Nein <input type="checkbox"/>	Ja <input type="checkbox"/> positiv <input type="checkbox"/> negativ <input type="checkbox"/>	geringfügig <input type="checkbox"/> erheblich <input type="checkbox"/>
IQ-relevant	Nein <input type="checkbox"/>	Ja <input type="checkbox"/>	Korridor Thema:
Abstimmung mit städtischen Gesellschaften	Nein <input type="checkbox"/>	Ja <input type="checkbox"/>	abgestimmt mit

Erläuterungen

Das Prostituiertenschutzgesetz (ProstSchG) wurde 2017 mit dem Kernziel erlassen, die sexuelle Selbstbestimmung, die Arbeitsbedingungen der Prostituierten sowie den Schutz von Prostituierten vor Zwang und sexueller Ausbeutung zu stärken.

In diesem Jahr wurde das Gesetz durch das Kriminologische Forschungsinstitut Niedersachsen evaluiert. Die Evaluation hat Vorschläge formuliert, um den Schutz und die Rechte von Personen in der Prostitution weiter zu stärken.

Die Empfehlungen zielen insgesamt darauf ab, die Schutzwirkung des Gesetzes zu erhöhen, eine einheitliche Anwendungspraxis zu fördern und bestehende Schutzlücken gegenüber sexueller Ausbeutung und anderen Formen von Gewalt im Prostitutionskontext zu schließen.

Die Fachgruppe Prostituiertenschutzgesetz setzt aufgrund ihrer langjährigen und engen Zusammenarbeit bereits einige der im Evaluationsbericht für den Bereich der Stärkung und des Schutzes der sexuellen Selbstbestimmung empfohlenen Maßnahmen um.

Unter anderem empfiehlt der Evaluationsbericht die Erarbeitung eines bundeseinheitlichen Leitfadens, um die Sachbearbeitenden in den Behörden bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe zu unterstützen (Empfehlung 38). Die praxisnahe Ausgestaltung des ProstSchG und die Handhabung von erkennbar gewordener prostitutionsspezifischer Kriminalität wird durch den regelmäßigen und vertrauensvollen Austausch in der Fachgruppe geleistet.

Die Empfehlung, ein Screening-Instrument zur frühzeitigen Identifikation tatsächlicher Anhaltspunkte für prostitutionsspezifische Kriminalität zu entwickeln (Empfehlung 39) und dadurch gefährdete Personen gezielt zu schützen, sowie Behörden und Beratungsstellen zu einer einheitlichen Einschätzung zu befähigen, wurde von der Fachgruppe im Jahr 2024 bereits umgesetzt. Auf Basis der ODARA-Gefährdungsanalyse im Bereich der Häuslichen Gewalt wurde der Bewertungsbogen „Gefährdungsanalyse und Bewertung zum Vorliegen einer Straftat im Bereich Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung (§ 232 Strafgesetzbuch (StGB)), Zwangsprostitution (§ 232a StGB), Zuhälterei (§ 181a StGB), Ausbeutung von Prostituierten (§ 180a StGB)“ entwickelt.

Auch die Empfehlung, Aus- und Fortbildungsangebote für Sachbearbeitende anzubieten (Empfehlung 10), wird von der Fachgruppe erfüllt, etwa durch regelmäßige Fachbeiträge wie zum Beispiel von weiteren Fachberatungsstellen oder der Steuerfahndung.

Die Fachgruppe Prostituiertenschutzgesetz hat ein Lagebild zum Jahr 2024 erstellt, das die Arbeit der Fachgruppe aufzeigt und einen Überblick über die Maßnahmen zur Umsetzung des Prostituiertenschutzgesetzes gibt. Es wird auf die Informationsvorlage 2025/0654 verwiesen. Ein darüberhinausgehender Bericht ist aus Sicht der Stadtverwaltung nicht erforderlich. In der Fachgruppe Prostituiertenschutzgesetz kommen die wichtigsten Akteurinnen und Akteure regelmäßig zusammen und sind in der Lage, Maßnahmen zu treffen, sofern diese erforderlich sind. Zudem wurde auch Mitgliedern des Gemeinderates in den letzten Jahren die Teilnahme an Sitzungen der Fachgruppe ermöglicht.

Ergänzend hierzu hat die Arbeitsgruppe „Ausstieg aus der Prostitution“, die bereits 2020 ins Leben gerufen wurde, ihre Arbeit am 10. Juli 2025 wieder aufgenommen. Anlass für die Reaktivierung waren die am Anfang dieses Jahres stattgefundenen kriminalpolizeilichen Ermittlungen im Bereich der Straßenprostitution in Karlsruhe, die zu einer Allgemeinverfügung des Verbots der Straßenprostitution geführt haben.

In der Folge haben sich Stadtverwaltung, Fachberatungsstellen und das Jobcenter kurzfristig abgestimmt, um den betroffenen Frauen einen organisierten Ausstieg anzubieten. Die bestehende Vernetzung in der Fachgruppe Prostituiertenschutzgesetz hat diese schnelle Abstimmung ermöglicht.

Da der Ausstieg aus der Prostitution außerhalb des Auftrags des ProstSchG liegt und teilweise andere Akteurinnen und Akteure umfasst, soll diese Zusammenarbeit in der AG „Ausstieg aus der Prostitution“ weiter gefestigt werden. Die Arbeitsgruppe wird im Rahmen der Umsetzung der Istanbul-Konvention in Karlsruhe von der städtischen Koordinierungsstelle ausgerichtet.

Ziel ist es, die bestehenden Ausstiegsangebote in Karlsruhe durch Vernetzung und gute Zusammenarbeit aller Beteiligten zu stärken. Perspektivisch sollen die Angebote weiterentwickelt und ein städtisches Konzept zum Ausstieg aus der Prostitution erarbeitet werden. Geplant sind zwei Treffen der AG „Ausstieg aus der Prostitution“ im Jahr.

Im Rahmen der gesetzlich vorgeschriebenen gesundheitlichen Beratung nach § 10 ProstSchG berät das Gesundheitsamt Karlsruhe jede Prostituierte beziehungsweise jeden Prostituierten individuell. Die Beratung umfasst Themen wie Vermeidung von sexuell übertragbaren Erkrankungen, Empfängnisverhütung, Schwangerschaft, Risiken durch Alkohol- und Drogenkonsum und wird abhängig vom Alter regelmäßig ein- bis zweimal jährlich durchgeführt. Sie ist vertraulich, sprachlich an die Person angepasst (zum Beispiel durch Telefondolmetscher) und kann aus Datenschutzgründen auch unter einem Pseudonym erfolgen. Es wird außerdem darüber informiert, wie medizinische Hilfe auch ohne Versicherung in Anspruch genommen werden kann. Zudem wird auch bei körperlichen und psychischen Problemen entsprechend beraten. Nach jeder Beratung wird in der Regel eine Bescheinigung ausgestellt. Die Beratung wird seitens der Prostituierten gerne angenommen und durch Rückfragen der Betroffenen komplettiert, da die Erfahrungen zeigen, dass wenig Wissen hierzu vorhanden ist.

Im Anschluss an die gesundheitliche Beratung findet das nach § 7 ProstSchG vorgeschriebene Informations- und Beratungsgespräch beim Ordnungsamt statt. Hier werden die Prostituierten über die Rechtslage aufgeklärt und erhalten auch noch einmal Informationen zu Beratungsangeboten. Die Beratung findet auch hier individuell angepasst auf die persönliche Lebenssituation der Prostituierten in deren Muttersprache statt.

Obwohl die gesundheitliche und die im Anschluss daran im Ordnungsamt stattfindende rechtliche Beratung nur alle ein bis zwei Jahre stattfindet, ist es Ziel, eine vertrauensvolle Beziehung aufzubauen. Die Gespräche im Gesundheits- und Ordnungsamt bieten einen offenen und respektvollen Rahmen, in dem die Personen ihre Bedürfnisse ohne Angst, Vorverurteilung oder Stigmatisierung äußern können. Mithilfe des oben genannten Gefährdungsbogens wird die Risikosituation der Betroffenen eingeschätzt, um bei Bedarf entsprechend handeln zu können.

Sollte sich während der Beratung der Verdacht ergeben, dass die Person Opfer von Zwangsprostitution sein könnte, wird sie umgehend an eine Fachberatungsstelle vermittelt, um professionelle Unterstützung zu gewährleisten. Das Gesundheitsamt und Ordnungsamt haben ein Notfallkonzept entwickelt, welches ermöglicht, eine Person während der Beratung aus einer Zwangssituation zu befreien, sobald diese sich mitteilt. Ausreichend konkrete Verdachtsmomente für eine Zwangslage, die ein Handeln im oben genannten Sinne notwendig machen würden, ergaben sich allerdings bisher selten.

Die Kriminalinspektion 4 des Polizeipräsidiums Karlsruhe (AG Rotlicht) führt im Zuständigkeitsbereich regelmäßig Kontrollen aller Örtlichkeiten durch, an denen der Prostitution nachgegangen wird. Hierzu zählen sowohl die offiziellen Prostitutionsstätten im Sinne des ProstSchG (Terminwohnungen, Bordellbetriebe, Laufhäuser, Massage- und SM-Studios und FKK-Clubs), als auch die Örtlichkeiten der „Privatprostitution“ (Zimmer in verschiedenen Hotels, Apartments, die über das Internet angemietet werden können, Privatwohnungen und die Örtlichkeiten der Straßenprostitution). Im Rahmen dieser

Kontrollen werden zunächst die Personalien der betroffenen Personen erfasst und ihr Aufenthaltsstatus und das Vorhandensein der notwendigen Beratungs- und Anmeldebescheinigungen nach dem ProstSchG überprüft. Darüber hinaus werden diese Kontrollmaßnahmen genutzt, um mit den Betroffenen ins Gespräch zu kommen. Hierbei sollen besonders bei Personen, die zum ersten Mal in Karlsruhe angetroffen werden, erste Hinweise auf Selbstbestimmtheit oder eine eventuelle Zwangslage erlangt werden. Im Fall des erstmaligen Antreffens wird außerdem auf das in Karlsruhe vorhandene Netzwerk aus Behörden und Fachberatungsstellen hingewiesen und eine Mobilfunknummer der AG Rotlicht übergeben, sodass die Polizei im Fall von Problemen nicht nur über Notruf, sondern auch niederschwellig erreicht werden kann. Sollten Personen ohne die notwendigen Beratungs- und Anmeldebescheinigungen nach dem ProstSchG angetroffen werden, wird ein beherrschendes Gespräch geführt, es werden Flyer der zuständigen Behörde ausgehändigt und die Fortsetzung der Erwerbstätigkeit wird bis zu einer erfolgten Anmeldung untersagt.

Zwischen den Behörden und Fachberatungsstellen, die Teil der Fachgruppe Prostituiertenschutzgesetz sind, besteht ein enger Kontakt. Die beteiligten Akteurinnen und Akteure verfügen über unterschiedliche Perspektiven und Zugänge zur Prostitution. Durch den regelmäßigen Austausch sollen Problemfelder erkannt, mögliche Lösungsansätze entwickelt und so die bestmögliche Umsetzung des ProstSchG gewährleistet werden. Das Erkennen und Bekämpfen der milieuspezifischen Straftaten Zuhälterei, Menschenhandel und Zwangsprostitution erfordert einen sehr hohen rechtlichen und administrativen Aufwand. Die Rechtsstaatlichkeit verlangt zur Verfolgung potentieller Beschuldiger einen hinreichenden Tatverdacht. Im Gegensatz zu zahlreichen anderen Delikten liegen in diesem Bereich nur selten objektiv belastbare Beweismittel vor. Angaben der Geschädigten sind von entscheidender Bedeutung. Die Geschädigten sind jedoch oft, aus unterschiedlichen Gründen, nicht aussagebereit. In vielen Fällen ist die Angst vor Repressalien durch die Täterinnen oder Täter gegenüber dem Opfer oder dessen Angehörigen so groß, dass nicht nur keine Anzeige erstattet wird, sondern das Vorliegen einer Zwangslage auf konkrete Nachfragen der Behörden ausdrücklich verneint wird. Bedienen sich die Täterinnen oder Täter der sogenannten „*Loveboy-Methode*“, sehen sich die Opfer oft gar nicht als solche. Die bewusst ausgewählten, besonders vulnerablen Geschädigten werden durch das Vortäuschen einer Liebesbeziehung, der Anwendung von psychischer und physischer Gewalt und der Isolation in einem fremden Land emotional abhängig gemacht. Es ist ein langwieriger und leider oftmals erfolgloser Prozess, bei einer Geschädigten dieser Methode das Bewusstsein zu wecken, Opfer zu sein.

Umso mehr Bedeutung kommt dem persönlichen Kontakt und dem Aufbau eines Vertrauensverhältnisses zu. Es gilt, die oft bestehenden Vorbehalte gegenüber Behörden und insbesondere der Polizei abzubauen und eine möglichst niederschwellige Kontaktaufnahme zu ermöglichen. Dies gelingt insbesondere durch die Zusammenarbeit mit Fachberatungsstellen und anderen Behörden der Fachgruppe Prostituiertenschutzgesetz. Ein gesonderter Bericht hierzu ist aus Sicht der Stadtverwaltung nicht notwendig, weil verlässliche Austauschstrukturen und darauf basierende Berichte – siehe Lagebilderstellung und dazugehörige Informationsvorlage – bereits bestehen. Zudem stünden Ressourcen für weitere Berichtsstrukturen nicht zur Verfügung.

Die im Prostituiertenschutzgesetz vorgesehenen Maßnahmen dienen dem Schutz der in der Prostitution tätigen Personen. Die Evaluation hat ergeben, dass Nachbesserungsbedarf besteht. Unabhängig davon hat die Fachgruppe Prostituiertenschutzgesetz Handlungsbedarf erkannt und entsprechende Anpassungen auf Arbeitsebene vorgenommen.

Das Lagebild 2024 der Fachgruppe ProstSchG dokumentiert die Maßnahmen des ProstSchG und die Umsetzung durch die Fachgruppe. Für die Zukunft ist vorgesehen, dass jährlich ein Fakten-Sheet erstellt wird, das über die Arbeit und die Entwicklungen innerhalb der Fachgruppe ProstSchG berichtet. Aus Sicht der Verwaltung ist der Antrag somit erfüllt und kann als erledigt betrachtet werden.