

Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft

Umsetzung Prostituiertenschutzgesetz: Bericht zum aktuellen Stand der Umsetzung und Darstellung der finanziellen Auswirkungen (Umsetzung des Prostituiertenschutzgesetzes, Runder Tisch Prostitution, Evaluierung Kontaktverbotsverordnung [Drucksache 21/5618])

1. Anlass

1.1 Umsetzung des Prostituiertenschutzgesetzes in Hamburg

Am 1. Juli 2017 sind das Gesetz zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen (Prostituiertenschutzgesetz – ProstSchG) vom 21. Oktober 2016 (BGBl. I S. 2372) sowie die relevanten Rechtsverordnungen zur Regelung der Einzelheiten des Anmeldeverfahrens und der Datenübermittlung in Kraft getreten.

Durch das ProstSchG werden erstmals umfassende Regelungen für das Prostitutionsgewerbe geschaffen. Kernelement ist die Einführung einer Erlaubnispflicht für alle Prostitutionsgewerbe. Die Erteilung der Erlaubnis ist an die Erfüllung gesetzlicher Mindestanforderungen und an die Zuverlässigkeit der Betreiberinnen und Betreiber eines Prostitutionsgewerbes gekoppelt. Gesetzlich neu eingeführt werden zudem regelmäßig wahrzunehmende Pflichten: diese umfassen eine verbindliche gesundheitliche Beratung sowie die behördliche Anmeldung aller Prostituierten, in deren Rahmen insbesondere auch ein Informa-

tions- und Beratungsgespräch zu führen ist. Das Gesetz sieht zudem umfangreiche Kontroll- und Überwachungsaufgaben vor.

Mit Schreiben vom 22. Juni 2017 an die Präsidentin der Bürgerschaft hat der Präses der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI) zum Stand der Umsetzung des ProstSchG berichtet (siehe Drucksache 21/9609).

Nach Abschluss der notwendigen Vorbereitungen für die Umsetzung des Prostituiertenschutzgesetzes werden mit der vorliegenden Drucksache die weiteren Umsetzungsschritte sowie die finanziellen Auswirkungen auf die beteiligten Behörden und die Bezirksverwaltung dargestellt.

1.2 Ersuchen der Bürgerschaft

Die Bürgerschaft hat in ihrer Sitzung am 7. September 2016 mit Beschluss des Berichtes des Ausschusses für Soziales, Arbeit und Integration (Drucksache 21/5618) den Antrag 21/4048 „Selbstbestimmungsrecht und Schutz von Prostituierten stärken – Runden Tisch Prostitution einsetzen“ – in geänderter Fassung angenommen und damit den Senat u.a. ersucht, einen Runden

Tisch Prostitution einzusetzen (Ziffer 2.1 des Ersuchens), das Kontaktabbahnungsverbot in St. Georg vor allem hinsichtlich der Auswirkungen auf die Arbeit und den Schutz von Prostituierten zu evaluieren (Ziffer 2.2 des Ersuchens) sowie sich auf Bundesebene bezüglich des geplanten Prostituiertenschutzgesetzes dafür einzusetzen, dass die Selbstbestimmungsrechte und der Schutz von Prostituierten gestärkt werden (Ziffer 2.3 des Ersuchens).

1.2.1 Einrichtung eines Runden Tisches Prostitution Hamburg

Der Präses der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI) hat die Präsidentin der Bürgerschaft mit Schreiben vom 13. Juni 2017 über den Stand der Einrichtung des Runden Tisches Prostitution sowie über die inhaltlichen Eckpunkte des Runden Tisches und die voraussichtlichen Kosten des Runden Tisches informiert (siehe Drucksache 21/9460). Zielsetzung des Runden Tisches Prostitution sind die Verbesserung der Arbeits- und Lebenssituation sowie die Stärkung der Rechte von männlichen, weiblichen, trans* Prostituierten/Sexarbeiter*innen, der Stärkung ihres Selbstbestimmungsrechts und den Schutz vor Gewalt. Die Arbeit des Runden Tisches orientiert sich dabei an der Lebenswelt der Prostituierten und ihres Sozialraums. Hierbei soll auch ein Austausch zwischen den Akteuren insbesondere mit den Anwohnerinnen und Anwohnern der Bezirke ermöglicht werden.

Für die Durchführung des Runden Tisches sind 10 Tsd. Euro jährlich zu erwarten. Die konstituierende Sitzung des Runden Tisches fand nach erneuter Abstimmung mit den betroffenen Behörden und Trägern am 12. Oktober 2017 statt.

Im Einzelnen siehe Drucksache 21/9460.

1.2.2 Evaluierung der Kontaktverbotsverordnung St. Georg

In Umsetzung des o.g. Ersuchens ist vorgesehen, die Evaluierung des Kontaktabbahnungsverbots in St. Georg durch eine Forschungseinrichtung vornehmen zu lassen. Grund für die externe Vergabe der Evaluierung des Kontaktabbahnungsverbots ist, dass dieses aus den verschiedenen fachlichen und Lebensperspektiven (Prostituierte, Anwohnerinnen und Anwohner, Polizei usw.) sehr unterschiedlich bewertet wird. Dies hat u.a. eine Diskussion im Ausschuss für Soziales, Arbeit und Integration der Bürgerschaft zu den Auswirkungen und Erfahrungen zur Kontaktverbotsverordnung in St. Georg im Rahmen einer

Selbstbefassungsangelegenheit (siehe Drucksache 20/14129) deutlich gemacht.

Zentrale Aufgabe eines externen Forschungsinstitutes ist es deshalb, die Fragestellungen für die Evaluation mit allen fachlich Beteiligten so abzustimmen, dass die unterschiedlichen Perspektiven aufgenommen werden und zu tragfähigen Ergebnissen führen. Im Mittelpunkt steht hierbei der Einfluss der Kontaktverbotsverordnung auf

- die Lebensqualität der Bewohnerinnen und Bewohner in St. Georg,
- die Lebens- und Erwerbssituation der Prostituierten in St. Georg,
- das Verhalten der (vorwiegend männlichen) Kunden,
- die Entwicklung der Prostitution in anderen sozialen Räumen,
- die Vermeidung bzw. Verfolgung von Straftaten.

Ein entsprechendes förmliches Vergabeverfahren ist in enger Kooperation mit den beteiligten Behörden und unter Anhörung des Runden Tisches Prostitution vorzubereiten. Die Vorbereitung der Vergabe kann deshalb frühestens im letzten Quartal dieses Jahres erfolgen. Mit Ergebnissen der Evaluierung ist Ende 2018/Anfang 2019 zu rechnen.

Die geschätzten Kosten für die Evaluation liegen bei rd. 75 Tsd. Euro. Sie entsprechen einem Ansatz von ca. 75 Personentagen inklusive Sachaufwand, dies entspricht Erfahrungswerten aus ähnlichen Vergaben.

1.2.3 Aktivitäten des Senats auf Bundesebene

Hamburg hat sich dem Ersuchen entsprechend auf Bundesebene für eine kritische Überprüfung der im Gesetzesentwurf vorgeschlagenen Maßnahmen eingesetzt. So hat der Senat bereits frühzeitig im Gesetzgebungsverfahren seine Kritik insbesondere an der vorgesehenen Anmeldepflicht und der verpflichtenden Gesundheitsberatung für Prostituierte vorgebracht (siehe Drucksache 21/5618). Darüber hinaus hat Hamburg im Verfahren zum Erlass der entsprechenden Rechtsverordnungen (BR-Drucksache 374/17 und BR-Drucksache 375/17) Änderungsanträge eingebracht, die insbesondere darauf abzielten, den Schutz der Prostituierten weiter sicherzustellen und ihrer Stigmatisierung entgegenzuwirken.

2. Anforderungen des Prostituiertenschutzgesetzes

2.1 Leitgedanke: Schutzzweck des Gesetzes

Die vier Kernfunktionalitäten des ProstSchG, die gesundheitliche Beratung, das Anmeldeverfahren, das betriebliche Erlaubnisverfahren sowie die Kontrolle und Überwachung, sind eng miteinander verzahnt und finden ihre gemeinsame Ausrichtung und Zielsetzung in dem Schutzzweck des ProstSchG. Es gilt, das Selbstbestimmungsrecht der Prostituierten zu stärken, besonders vulnerable Gruppen zu erreichen und in weitergehende Hilfen zu vermitteln. Leitend bei der Umsetzung ist zudem, die Vertraulichkeit und Offenheit der im Gesetz vorgesehenen verpflichtenden Beratungsgespräche uneingeschränkt zu gewährleisten (siehe BT-Drucksache 18/8556). Angesichts der fortwährenden real existierenden Stigmatisierung in der Alltagswelt weiblicher, männlicher und trans* Prostituiertes soll die Anonymität so weit wie möglich gewahrt werden.

Auch die Ausgestaltung des betrieblichen Erlaubnisverfahrens und die Überwachung und Kontrolle dienen im Hinblick auf die mit dem Gesetz verfolgten Ziele dazu, gefährliche Erscheinungsformen der Prostitution zu verdrängen und Kriminalität in der Prostitution wie Menschenhandel, Gewalt gegen und Ausbeutung von Prostituierten zu bekämpfen, um somit letztlich die Arbeitsbedingungen in der Prostitution zu verbessern.

2.2 Inhaltliche Beschreibung der Kernfunktionalitäten

2.2.1 Gesundheitliche Beratung

Das ProstSchG sieht in §10 Absatz 1 und Absatz 3 eine verpflichtende gesundheitliche Beratung vor. Diese hat vor der ersten Anmeldung, danach mindestens alle sechs Monate (für Prostituierte unter 21 Jahre) bzw. alle zwölf Monate zu erfolgen. Zur gesundheitlichen Beratung gehören insbesondere Fragen zur Krankheitsverhütung, Empfängnisregelung, Schwangerschaft und Risiken des Alkohol- und Drogengebrauchs. Das Gesetz stellt dabei auf eine besondere Vertraulichkeit der Beratung ab (§10 Absatz 2, §34 Absatz 7 ProstSchG). Die zuständige Behörde stellt eine Bescheinigung über die durchgeführte gesundheitliche Beratung aus. Diese muss bei der Anmeldung als Prostituierte nach §3 ProstSchG bei der mit den Anmelde-, Erlaubnis- und Kontrollverfahren betrauten behördlichen Stelle vorgelegt werden und ist bei Ausübung der Tätigkeit mitzuführen.

Aus den Vorgaben des Gesetzes ergeben sich folgende fachliche Anforderungen an die gesundheitliche Beratung:

- Die Beratung ist vertraulich und orientiert sich an der persönlichen Lebenssituation der beratenen Person. Das heißt auch, dass Transparenz darüber hergestellt wird, dass Daten nur mit Einverständnis der Betroffenen erhoben und zur Absicherung eines Hilfeprozesses weitergegeben werden.
- Sowohl Prostituierte mit guter sozialer Integration als auch solche in besonders prekären Lebenssituationen sind zu erreichen.
- Um Prostituierte in Zwangslagen zu erreichen, ist die Beratung niedrigschwellig, und somit einfach zugänglich hinsichtlich Ort, Zeit und Sprache sowie kostenfrei.
- Die Beratung wird durch qualifiziertes Fachpersonal durchgeführt.
- Die Beratung erfolgt bei Bedarf mit einer/einem Dolmetscher/in.
- Bei Bedarf erfolgt eine Weitervermittlung u.a. in weiterführende Beratungs- und Hilfeangebote, deshalb ist eine enge Vernetzung mit weiteren Angeboten zu gewährleisten.
- Bei Bedarf werden Folgetermine vereinbart – Beratungen an einem anderen Ort und Begleitungen sind im Einzelfall möglich.

2.2.2 Anmeldeverfahren

Das ProstSchG sieht in §3 eine Anmeldepflicht für Prostituierte vor. Die Anmeldung kann dabei nur nach persönlicher Vorsprache erfolgen. Kernelemente des Anmeldeverfahrens sind zum einen das mit der Anmeldung eng verbundene verbindlich geregelte Informations- und Beratungsgespräch nach §7 ProstSchG und zum anderen die Erstellung einer Bescheinigung über die Anmeldung als Prostituierte.

Das Anmeldeverfahren beginnt mit der Erfassung der personenbezogenen Daten der Prostituierten in einem eigens dafür entwickelten IT-Verfahren (Erstanlage der Stammdaten) und endet mit der Erstellung einer Bescheinigung über die erfolgte Anmeldung. Diese Bescheinigung ist ein über die Bundesdruckerei zu beziehendes datensensibles Dokument mit Lichtbild und Angabe der in §4 ProstSchG genannten Daten. Es kann auf Wunsch zusätzlich eine pseudonymisierte Anmeldebescheinigung – eine sog. Aliasbescheinigung – ausgestellt werden. Mit der Möglichkeit der Aliasbescheinigung werden Prostituierte darin unterstützt, einer unnötigen Offenbarung und ungesteuerten Verbreitung ihrer persönlichen Daten entgegenzuwirken.

Das Informations- und Beratungsgespräch umfasst Grundinformationen zur Rechtslage, zur Absicherung im Krankheitsfall, zum Sozialversicherungsschutz, Informationen über Hilfs- und Beratungsangebote, insbesondere in Notsituationen.

Außerdem sind Informationen über die bestehenden steuerrechtlichen Verpflichtungen zu vermitteln. Die Daten der Anmeldung gem. § 4 Absatz 1, Nr. 1, 2 und 4 ProstSchG werden im Anschluss der Beratung an die Steuerverwaltung übermittelt (§ 34 Absatz 8 ProstSchG).

Sofern sich in dem Beratungsgespräch ein besonderer Beratungs- und Unterstützungsbedarf ergibt, soll in weitergehende Hilfen vermittelt werden. Ergeben sich zudem tatsächliche Anhaltspunkte für Menschenhandel oder Zwangsprostitution, sind geeignete Interventionsschritte zum Schutz der Personen zu veranlassen (§ 9 ProstSchG) insbesondere die Einbindung der Koordinierungsstelle gegen Frauenhandel (KOOFR e.V.) und das Einschalten der Polizei.

Die Anmeldebescheinigung gilt für Personen ab 21 Jahren für zwei Jahre. Für Personen unter 21 Jahren gilt die Anmeldebescheinigung für ein Jahr. Dem Schutzgedanken des Gesetzes folgend soll die Anmeldebescheinigung örtlich unbeschränkt gültig sein.

Auch bei der Ausgestaltung des Anmeldeverfahrens und des Informations- und Beratungsgesprächs ergeben sich besonders zu beachtende fachliche Leitlinien und Prämissen. Analog zur gesundheitlichen Beratung gilt:

- Die Anmeldung einschließlich des Informations- und Beratungsgesprächs erfordert die Kommunikation über sensible Sachverhalte und soll deshalb in einem vertrauensbildenden Umfeld stattfinden, sodass keine Stigmatisierung oder Diskriminierung stattfindet.
- Um insbesondere vulnerable Prostituierte in einer Zwangslage oder prekären Lebenssituation zu erreichen, ist das Anmeldeverfahren niedrigschwellig; das heißt, einfach zugänglich hinsichtlich Ort, Zeit und Sprache, sowie gebührenfrei (siehe hierzu im Einzelnen Ziffer 6.2).
- Die Beratung wird durch qualifiziertes Fachpersonal durchgeführt.
- Die Beratung erfolgt bei Bedarf mit einer/einem Dolmetscher/in.
- Das Informations- und Beratungsangebot ist vertraulich und soll Weitervermittlung u.a. in Beratungs- und Hilfeangebote ermöglichen. Insoweit werden Daten nur mit Einverständnis

der Betroffenen weitergegeben. Doppelungen zum Inhalt der gesundheitlichen Beratung sind möglich und vom Gesetzgeber gewollt.

Das Anmeldeverfahren und das damit verbundene Informations- und Beratungsgespräch unterscheidet sich von der gesundheitlichen Beratung dahingehend, dass die nach § 6 ProstSchG für die Anmeldebescheinigung oder die Aliasbescheinigung zu erhebenden Daten verbindlich erfasst werden.

2.2.3 Betriebliches Erlaubnisverfahren

Das ProstSchG sieht in § 12 eine Erlaubnispflicht für das Prostitutionsgewerbe vor, d.h. für das Betreiben einer Prostitutionsstätte, einer Prostitutionsvermittlung, für die Organisation und Durchführung von Prostitutionsveranstaltungen und für das Bereitstellen eines Prostitutionsfahrzeugs. Daneben behalten die bestehenden gewerberechtlichen, gaststättenrechtlichen und sonstigen ordnungsrechtlichen Regelungen und Bestimmungen weiterhin ihre Geltung.

Die zentralen Geschäftsprozesse für die Erteilung der betrieblichen Erlaubnis bestehen aus der Prüfung des Betriebskonzeptes bzw. Veranstaltungskonzeptes sowie der Prüfung der Zuverlässigkeit des Betreibers. Zum Schutz der Prostituierten stellt der Gesetzgeber dabei gem. § 15 ProstSchG besonders hohe Anforderungen an die Zuverlässigkeit des Betreibers.

Zur Beurteilung der Zuverlässigkeitsanforderungen werden daher ein behördliches Führungszeugnis, ein Auszug aus dem Gewerbezentralregister sowie eine Stellungnahme des Landeskriminalamtes eingeholt.

Das Betriebskonzept (§ 16 ProstSchG) dient der Schaffung von Transparenz im Hinblick auf die wesentlichen Merkmale des Betriebs, unter anderem im Hinblick auf die zu erwartenden Arbeitsbedingungen, die für die Prostituierten gewährleistet sein sollen. Es bildet eine wichtige Grundlage zur Beurteilung, ob die Ausgestaltung des Prostitutionsgewerbes den gesetzlichen Anforderungen im Hinblick auf Schutz, sonstige Sicherheit und Gesundheitsschutz genügt. Dabei gibt der Gesetzgeber je nach Art und Umfang des Gewerbes Mindestanforderungen vor, deren Einhaltung im Kontext der Erlaubniserteilung zu prüfen und gegebenenfalls mit Auflagen zu verbinden ist.

Die Entscheidungen der mit dem betrieblichen Erlaubnisverfahren beauftragten behördlichen Stelle können im Wege des Widerspruchs- und Klagverfahrens überprüft werden.

Die Daten gem. §12 Absatz 5 Nr. 3 ProstSchG über die erstmalige Erteilung einer Erlaubnis werden an die Steuerverwaltung übermittelt (§34 Absatz 8 ProstSchG).

Das betriebliche Erlaubnisverfahren wird gebührenpflichtig ausgestaltet.

2.2.4 Überwachung und Kontrolle

Die Überwachungs- und Kontrollaufgaben nach dem ProstSchG ersetzen nicht die Überwachungs- und Kontrollfunktionen der Sicherheitsbehörden. Sie beziehen sich auf die vom Gesetzgeber definierten personen- oder betrieblichen (Schutz-)Anforderungen und Arbeitsbedingungen.

Zu den personenbezogenen Überwachungs- und Kontrollaufgaben, die über Personenkontrollen vor Ort oder über schriftliche Verfahren oder Vorladungen erfolgen können, gehören z.B. die Überprüfung

- der Echtheit bzw. Richtigkeit der Anmelde- bzw. Aliasbescheinigung,
- der Einhaltung des Minderjährigenschutzes,
- die Einhaltung von Beschäftigungsverboten (Schwangerschaften),
- von Verdachtsfällen auf Zwangslagen bzw. Abhängigkeiten von Dritten.

Zu den betrieblichen Überwachungs- und Kontrollaufgaben, die durch Betriebsbesichtigungen und Vorort-Prüfungen der Aufzeichnungen des Betreibers durchgeführt werden, gehören u.a. die Überprüfung

- der Mindestanforderungen an die zum Prostitutionsgewerbe genutzten Anlagen, Fahrzeuge und Betriebsstätten. Im Einzelnen sind dies z.B. Vorhandensein eines sachgerechten Notrufsystems, Sanitäreinrichtungen für Prostituierte, Beschäftigte und Kundinnen und Kunden, von innen zu öffnende Türen,
- der Übereinstimmung der örtlichen betrieblichen Gegebenheiten mit dem eingereichten und genehmigten Betriebskonzept; einschließlich eventueller erteilter Auflagen,
- der angemessenen Ausstattung der Betriebsstätten bzw. Fahrzeuge mit Kondomen, Gleitmitteln und Hygieneartikeln,
- der Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten des Betreibers; u.a. Anmeldebescheinigung und Zahlungen von Prostituierten.

Auf dem Straßenstrich ermöglichen Personenkontrollen ebenfalls die Durchsetzung der Anmeldepflicht von Prostituierten sowie die Kontrolle, ob Minderjährige Prostitution ausüben. Ver-

letzungen der Vorschriften des Gesetzes unterliegen – je nach Schwere – den nach §33 ProstSchG geregelten Bußgeldvorschriften (Ordnungswidrigkeiten) oder dem Strafgesetzbuch und können neben der Ahndung mit Bußgeldbescheiden auch mit der Rücknahme oder dem Widerruf der betrieblichen Erlaubnis für den Betreiber oder mit Anordnungen gegenüber den Prostituierten belegt werden.

Auch diese Entscheidungen unterliegen der Überprüfbarkeit im Rahmen von Widerspruchs- und/oder Klag- bzw. Einspruchsverfahren.

3. Organisatorische Umsetzung des Prostituiertenschutzgesetzes in Hamburg

3.1 Ministerielle Gesamtverantwortung für das Thema Prostitution in Hamburg

Die Thematik der Prostitution berührt die ministeriellen und operativen Verantwortlichkeiten einer Vielzahl von Fachbehörden und aller Bezirksamter: Fachbehördlich beteiligt sind die Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung (BWFG, gleichstellungspolitische Aspekte), die Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz (BGV, gesundheitliche Aspekte, Arbeitsbedingungen), die Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (BWVI, Gewerbeaufsicht und des Gewerberecht), die Behörde für Inneres/das Landeskriminalamt (Kontroll- und Schutzfunktionen, Milieuaufklärung), die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI, soziale Angelegenheiten, Opferschutz/Menschenhandel, Arbeitsrecht/Arbeitsausbeutung) sowie die Finanzbehörde (FB, Steuerrecht); die Bezirksamter sind mit Fragen und Angelegenheiten des öffentlichen Raums und des Sozialraums betroffen. Bereits in den vergangenen Jahren bei der Umsetzung des Prostitutionsgesetzes von 2001, mit dem die Rechtsverhältnisse von Prostituierten geregelt wurden, und erst recht im langwierigen und durchaus kontroversen Gesetzgebungsverfahren zum Prostituiertenschutzgesetz ist deutlich geworden, dass es einer behördenübergreifenden ministeriellen Federführung bedarf. Die fachbehördliche Gesamtverantwortung für diese Aufgaben liegt bei der BASFI.

Diese koordiniert die Abstimmungen auf Bund-Länder-Ebene und vertritt die Position Hamburgs gegenüber dem federführenden Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) in einem regelmäßigen Bund-Länder-Austausch. Die ministeriellen Zuständigkeiten der beteiligten Fachbehörden bleiben hiervon unberührt.

3.2 Organisation der Kernfunktionalitäten des ProstSchG

3.2.1 Trennung von gesundheitlicher Beratung einerseits und Anmelde- und Erlaubnisverfahren sowie Überwachung und Kontrolle andererseits

Zwischen den beteiligten Behörden und Ämtern wurde Einvernehmen über den organisatorischen Grundsatz erzielt, die Zuständigkeit zwischen der verpflichtenden gesundheitlichen Beratung von der Zuständigkeit für das Anmeldeverfahren einschließlich des Informations- und Beratungsgesprächs sowie für die Durchführung des Erlaubnisverfahrens für Prostitutionsgewerbe zu trennen, um den gesetzlich vorgesehenen besonderen vertraulichen Rahmen der gesundheitlichen Beratung zu gewährleisten.

Die Zuständigkeit für das Anmeldeverfahren, das betriebliche Erlaubnisverfahren sowie für die Aufgaben der Überwachung soll dagegen in eine Hand gelegt werden, um angesichts der Komplexität dieser neuen gesetzlichen Aufgabe eine interdisziplinäre Fachlichkeit sicherzustellen und einheitliche Standards zu gewährleisten (s.a. Drucksache 21/9609). Insbesondere diese drei Funktionalitäten sind in den konzeptionellen Vorgaben voneinander abhängig und greifen ineinander über – das erhöht die Effizienz und Effektivität insofern, dass u.a. die jeweiligen Kompetenzen des Fachpersonals und Erfahrungswerte gebündelt für die neue Aufgabenerfüllung bei der Umsetzung des Prostituiertenschutzgesetzes erworben und zielgerichteter für die Umsetzung der inhaltlichen Aufgaben eingesetzt werden können.

3.2.2 Organisation der gesundheitlichen Beratung

Die operative Umsetzung der verpflichtenden gesundheitlichen Beratung nach § 10 hat der Senat mit seiner Entscheidung vom 28. November 2017 der Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz (BGV) als zuständiger Behörde im Sinne des Prostituiertenschutzgesetzes zugewiesen. Hier bestehen durch das behördliche Centrum für AIDS und sexuell übertragbare Krankheiten in Altona (CASA blanca) bereits umfassende fachliche Kompetenzen, die in die Aufgabenwahrnehmung einfließen. Die Aufgabe der gesundheitlichen Beratung nach § 10 ProstSchG wird an CASA blanca übertragen, jedoch an einem anderen Standort mit zusätzlichem Personal stattfinden – unter der Bezeichnung GESAH 14 (Ge-

undheitliche Beratung für Sexarbeiter*innen in Hamburg nach § 10 Prostituiertenschutzgesetz).

Bei CASA blanca bestehen langjährige Erfahrungen in der niedrigschwelligen und anonymen Gesundheitsberatung für Prostituierte jeglichen Geschlechts, unterschiedlicher sozialer Lage und teilweise multiplen Problemlagen (u.a. unzureichende Kenntnisse des Gesundheitssystems, prekäre Wohnbedingungen, ungesicherter Aufenthaltsstatus) sowie in der HIV- und STI-Prävention. Bei CASA blanca besteht zudem seit vielen Jahren Erfahrung in der Gestaltung von Beratungsprozessen, die durch Dolmetschende unterstützt werden. Nicht zuletzt genießt CASA blanca ein hohes Vertrauen bei der Klientel und hat durch Streetwork in relevanten Stadtteilen und Prostitutionsbetrieben einen hohen Bekanntheitsgrad. Durch die langjährig gute Vernetzung mit dem gesamten Hilfesystem können weiterführende Hilfen schnell verfügbar gemacht werden. Eine Anbindung der gesundheitlichen Beratung für Prostituierte an CASA blanca macht diese vorhandene Expertise verfügbar und schafft wichtige Synergieeffekte für die Unterstützung der Prostituierten.

Gleichzeitig ist sichergestellt, dass das Vertrauen, das CASA blanca durch ihre niedrigschwellige und anonyme Arbeit nach § 19 Infektionsschutzgesetz erlangt hat, durch die verpflichtende gesundheitliche Beratung nach § 10 ProstSchG nicht gefährdet wird. Dies ist deshalb möglich, weil die gesundheitliche Beratung nach § 10 keine Kontrollfunktion hat und keine personenbezogenen Daten gespeichert werden, sondern vertrauensfördernd auf den Bedarf der zu Beratenden eingeht, die Bestätigung der Beratung erfolgt entsprechend voraussetzungslos.

Die gesundheitliche Beratung steht am Beginn der Prozesskette und ihr Nachweis ist verbindlicher Teil des Anmeldeverfahrens sowie des damit verbundenen Informations- und Beratungsgesprächs. Für die Prostituierten muss jedoch deutlich und jederzeit erkennbar sein, dass kein klientenbezogener Informations- oder Datenaustausch zwischen der gesundheitlichen Beratung und der Anmeldestelle vorgenommen wird. Nur so kann für alle Prostituierten ein Beratungssetting geschaffen werden, im dem gesundheitliche und soziale Probleme offenbart werden können. Damit ist ausgeschlossen, dass die gesundheitliche Beratung bei der gleichen Behörde durchgeführt wird wie das Anmeldewesen und die Betriebserlaubniserteilung. Die gesundheitliche Be-

ratung ist zum 2. Oktober 2017 aufgenommen worden.

3.2.3 Organisation des Anmeldeverfahrens, betrieblichen Erlaubnisverfahrens sowie der Kontroll- und Überwachung

Die operative Aufgabenerfüllung der Funktionalitäten des Anmeldeverfahrens, des betrieblichen Erlaubnisverfahrens sowie der Kontroll- und Überwachung wird in Abstimmung mit der Bezirksamtsleitung Altona sowie mit der für Bezirksämter zuständigen Staatsrätin und im Einvernehmen mit den anderen Bezirksamtsleitungen zentral für ganz Hamburg beim Bezirksamt Altona angebunden. Demgemäß hat der Senat am 28. November 2017 festgelegt, dass das Bezirksamt Altona die Vollzugsaufgaben als Schwerpunktamt für gesamt Hamburg übernimmt. Es handelt sich dabei insbesondere um das Anmelde- und Erlaubnisverfahren (§§ 3–9 und 11 ProstSchG sowie §§ 12–24 ProstSchG) sowie um Kontroll- und Überwachungsaufgaben (§§ 29–31, 34 und 35 ProstSchG). Das bereits in Gründung befindliche Fachamt für Beratungen, Anmeldungen, Erlaubnisse und die die Überwachung nach dem Prostituiertenschutzgesetz (FA-BEA*Pro) hat in Umsetzung des Gesetzes die damit verbundenen operativen Vollzugsaufgaben beginnend ab 16. Oktober 2017 übernommen.

Das Bezirksamt Altona hat innerhalb der hamburgischen Bezirksverwaltung bereits die Federführung für die Themen „Gesundheit“ und „Gewerbe“ inne, wichtige fachliche Schnittstellen bei der Umsetzung des Prostituiertenschutzgesetzes. Die Anbindung der Durchführungsaufgaben im Bezirksamt Altona soll zudem zur Entlastung der anderen Bezirksämter beitragen. Bei der Umsetzung der ausgesprochen komplexen Regelungsmaterie des Prostituiertenschutzgesetzes bedarf es der zentralen Bündelung qualifizierten und spezialisierten Sachverständes. Diese Kompetenzen in jedem Bezirksamt vorzuhalten bzw. neu zu implementieren ist angesichts unterschiedlicher Auslastung und Betroffenheit der Bezirksämter bei der Aufgabenwahrnehmung wenig zielführend. Schließlich sprechen auch besondere Kostenvorteile in Folge der zentralen Aufgabenerfüllung für die Anbindung an ein Bezirksamt als sog. Schwerpunktamt.

§ 26 Nr. 2 und 3 Bezirksverwaltungsgesetz (BezVG) sieht eine Anhörung der Bezirksversammlungen bei der Zusammenfassung und Übertragung von Aufgaben mehrerer Bezirksämter bei einem Bezirksamt vor. Mit Schreiben der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration vom 30. Juni 2017 wurden die Bezirksamts-

leitungen gebeten, das Anhörungsverfahren der jeweiligen Bezirksversammlungen durchzuführen. Diese Verfahren sind bis Ende September 2017 alle abgeschlossen worden.

Zur Unterstützung des Bezirksamts Altona beim Aufbau der Anmelde-, Erlaubnisstelle und Überwachungsstelle hat die BASFI im Juli 2017 unter ihrer Federführung einen Aufbaustab für die Dauer einer zweijährigen Projektphase eingerichtet. Der Aufbaustab nimmt ministerielle als auch bezirklich-operative Aufgaben wahr. Ziel ist es, die ministeriellen konzeptionellen Vorgaben effizient und mit den operativen Prozessen effektiv aufeinander abzustimmen. Der Aufbaustab besteht aus zwei Personen des bei der BASFI angesiedelten Referats Opferschutz und der künftigen Fachamtsleitung der Anmelde- und Erlaubnisstelle. Mit Blick auf die operativen Schnittstellen zwischen gesundheitlicher Beratung und der Anmelde- und Erlaubnisstelle ist gleichzeitig die Mitwirkung der BGV mittels eines hierfür eingerichteten Jour Fixes sichergestellt.

Zudem stehen dem Aufbaustab eine überbehördliche Arbeitsgruppe sowie die Arbeitsgruppe der freien Träger beratend zur Seite.

3.2.4 Begleitung der Aufbauphase

Die neuen gesetzlichen Anforderungen stellen Hamburg – wie die anderen umsetzenden Länder und Kommunen – vor große Herausforderungen. Für alle vier genannten Kernfunktionalitäten des ProstSchG kann nicht auf etablierte Strukturen auf Bund-Länder-Ebene zurückgegriffen werden, die Länder streben gleichwohl eine einheitliche Ausgestaltung an.

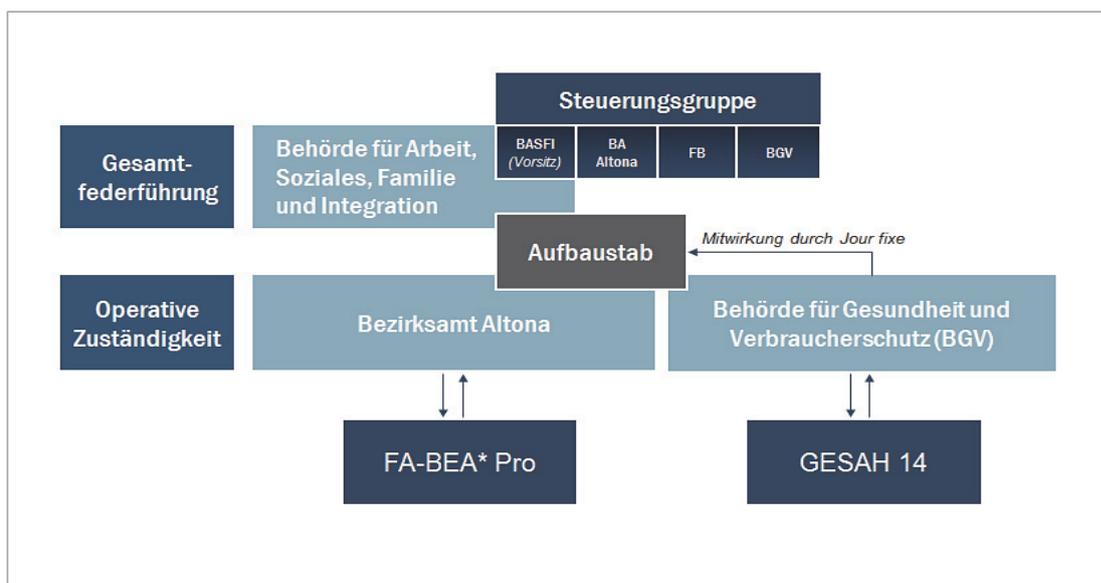
Für das hochkomplexe betriebliche Erlaubnisverfahren gibt es nach derzeitigem Stand (November 2017) – im Gegensatz zur Rechtsverordnung zur Regelung des Anmeldeverfahrens – dagegen immer noch keine bundeseinheitliche Regelung. Auch hier streben die Länder gleichwohl ein hohes Einvernehmen in der Ausgestaltung des Erlaubnisverfahrens an.

Zu diesen Funktionalitäten sowie zur gesundheitlichen Beratung und zur Umsetzung der Kontroll- und Überwachungsfunktionen findet nach wie vor auf Bund-Länder-Ebene ein intensiver fachlicher Austausch statt, der auch in den kommenden Jahren fortgesetzt wird, um die erste Umsetzung gerade in der Aufbauphase zu unterstützen. Das Gesetz selbst sieht nach § 38 ProstSchG eine Evaluation ab 2022 vor. Eine Unterrichtung des Deutschen Bundestages von der Evaluation soll spätestens zum 1. Juli 2025 erfolgen.

In Hamburg wird der gesamte Prozess der operativen Umsetzung des ProstSchG in den ersten (voraussichtlich zwei) Jahren auf Amtsleitungsebene über eine behördenübergreifende Lenkungs-/Steuerungsgruppe begleitet, an der unter Vorsitz der BASFI BGV, FB und das Bezirksamt

Altona mitwirken. Auf Arbeitsebene bestehen schon entsprechende Strukturen, an der alle fachlich Betroffenen mitwirken. Die folgende Grafik veranschaulicht Aufgabenteilung und Steuerung im Zusammenhang mit dem ProstSchG:

Abbildung 1



Quelle: BASFI

3.2.5 Gemeinsamer Standort Große Reichenstraße

Für die Aufgabenwahrnehmung der Anmelde-, Erlaubnisstelle und Überwachungsstelle wurden in der ersten Aufbauphase geeignete Räumlichkeiten gefunden, die am Standort Große Reichenstraße 14 verortet sind. Es handelt sich dabei um eine zentrale und nahverkehrstechnisch sehr gut erreichbare Lage außerhalb bestehender behördlicher Einrichtungen. Die Räumlichkeiten sind gut zugänglich und insbesondere barrierefrei gestaltet und entsprechen mit zwei Ausgängen auch den gesteigerten Sicherheitsaspekten.

Die gesundheitliche Beratung findet zunächst in der Kurt-Schumacher-Allee 4 statt. Im Frühjahr 2018 erfolgt ein Umzug in die Große Reichenstraße 14, weil die Mieträume vorher nicht zur Verfügung stehen. Gesundheitsberatung und Anmeldung bleiben weiterhin funktional und räumlich auf unterschiedlichen Stockwerken getrennt.

Der gemeinsame Standort für die Umsetzung des Prostituiertenschutzgesetzes in einem Bürogebäude wird ein Standortvorteil sein. Sowohl die

zentrale Lage als auch die künftige örtliche Nähe der gesundheitlichen Beratung erhöhen gerade in der Anfangsphase die Erreichbarkeit und Akzeptanz für Prostituierte – ganz im Sinne des Leitgedankens bei der Umsetzung des Gesetzes. Ein weiterer zentraler Aspekt ist die geplante gemeinsame Nutzung eines Online-Terminierungs-Managements, wobei die Anmeldung als Prostituierte erst nach der Gesundheitsberatung erfolgen kann. Mit Hilfe des Online-Termin-Managements und des gemeinsamen Standorts wird ein ganzheitliches, kundenorientiertes Beratungsangebot geschaffen. Sowohl die Gesundheitsberatung als auch die Anmeldung ist an einem Tag ohne lange Wartezeiten möglich. Gleichzeitig wird an einem gemeinsamen Sicherheitskonzept gearbeitet. Dies betrifft insbesondere verbindliche Verfahrensabsprachen und den Einsatz eines Sicherheitsdienstes.

4. Informationsmanagement und Öffentlichkeitsarbeit

Um eine frühzeitige und aktive Einbindung der betroffenen Behörden und Bezirke zu gewährleis-

ten, hat die BASFI im Januar 2017 auf Arbeitsebene eine behördenübergreifende Arbeitsgruppe eingerichtet. In Unterarbeitsgruppen findet dabei eine intensivere fachliche Auseinandersetzung mit spezifischen Fragestellungen statt, wie z.B. zum Erkennen von Fällen von Menschenhandel, Fragen der Ausgestaltung des betrieblichen Erlaubnis- und Anmeldeverfahrens. In dem zusätzlichen Jour fixe mit der BGV geht es um die spezielle Schnittstellenthematik in der Prozesskette gesundheitliche Beratung und Anmeldung. Darüber hinaus werden weiterhin im Rahmen des Diskussionsprozesses auch freie Träger und Verbände aus dem Handlungsfeld der Prostitution beteiligt, um die behördlichen Arbeitsergebnisse frühzeitig mit der Praxis zu spiegeln.

Dieses Informationsmanagement dient dazu, eine möglichst hohe Akzeptanz der für die Aufgabenerfüllung notwendigen behördlichen und prozessualen Strukturen zu erreichen und so die Bereitschaft unter den Prostituierten und der Betreiber zu erzielen, den neuen gesetzlichen Verpflichtungen nachzukommen. Hierauf ausgerichtet ist auch die Öffentlichkeitsarbeit der BASFI und der BGV. Seit dem 22. Juni 2017 stehen adressatengerecht (Prostituierte, Betreiber, Kunden, Fachöffentlichkeit) Informationen rund um das Prostituiertenschutzgesetz auf der Internetseite <http://www.hamburg.de/prostitution> zur Verfügung, die sich an häufig gestellten Fragen von Prostituierten und Betreibern orientieren.

5. Operative Umsetzung in Hamburg

5.1 Stufenweiser Personalaufbau

Die Personalbemessung zur Einrichtung der Gesundheitsberatung sowie der Anmelde-, Erlaubnis- und Überwachungsstelle hängt von unterschiedlichen Faktoren ab, deren Datengrundlage bislang jedoch nur geschätzt werden kann. Daher wird ein stufenweiser und ressourcenschonender Personalaufbau angestrebt.

Bislang wurden bundesweit keine statistischen Merkmale zu dem Tätigkeitsfeld der Prostitution erhoben, weshalb es keine gesicherten Daten hierzu gibt. Der Bundesgesetzgeber geht in der Begründung zum Prostituiertenschutzgesetz (siehe BT-Drucksache 18/8556) bei der Ermittlung des voraussichtlichen Erfüllungsaufwandes der Verwaltung bei der Umsetzung des Prostituiertenschutzgesetz nach einer Ex-ante-Schätzung von 200.000 Prostituierten im Bundesgebiet aus.

In Hamburg liegen aus den o.g. Gründen ebenso keine validen Zahlen über die Anzahl von Prosti-

tuierten vor. Ausgehend vom polizeilichen Hellfeld gibt es in Hamburg 2.200 Prostituierte (siehe Drucksache 21/7567). Nach Einschätzung der BASFI ist jedoch das Dunkelfeld in Hamburg deutlich größer. So geht auch der Ratschlag Prostitution (www.ratschlag-prostitution.de/) in Hamburg von bereits mehr als 4.000 Prostituierten aus (siehe Standpunkt Sozial 2/2016).

Auf Grund der wenig validen Daten in allen Ländern orientieren sich die meisten Länder bei der Schätzung der Anzahl der Prostituierten am Königsteiner Schlüssel. Der rechnerische Anteil Hamburgs gemessen an den Bundeszahlen gemäß Königsteiner Schlüssel von ca. 2,6% liegt bei 5.200 Prostituierten. Auf Grund von Mobilitätseffekten der Metropole Hamburg ist diese Zahl jedoch noch einmal nach oben zu korrigieren, weshalb letztlich von einer Anzahl von bis zu 6.000 Prostituierten auszugehen ist.

Im Bereich des Prostitutionsgewerbes wird von einer Anzahl von rd. 400 Betrieben als Prostitutionsstätten im Sinne des ProstSchG ausgegangen. Nicht einzuschätzen ist derzeit die Anzahl von Prostitutionsveranstaltungen sowie die Anzahl von Prostitutionsfahrzeugen, für die ebenfalls die Durchführung eines Erlaubnisverfahrens gesetzlich vorgesehen ist.

Prostituierte müssen mit erheblichen Konsequenzen rechnen, wenn sie ihrer Anmeldepflicht nicht nachkommen. Aber auch die Betreiber müssen dafür Sorge tragen, dass alle Prostituierten, die in ihrem Betrieb tätig sind, über eine gültige Anmelde- oder Aliasbescheinigung verfügen. Die BASFI geht daher nach derzeitigem Erkenntnisstand davon aus, dass die Mehrheit der Prostituierten ihrer Anmeldepflicht nachkommen wird, auch wenn nicht verkannt wird, dass bei diesen aus verschiedenen Gründen teilweise noch deutliche Vorbehalte gegenüber einer Anmeldung bestehen.

5.2 Personalbedarf Bezirksamt Altona

Neben den möglichen Fallzahlen in Höhe von bis zu 6.000 Prostituierten spielen für die Kapazitätsbemessung der Anmelde-, Erlaubnis- und Überwachungsstelle auch die Bearbeitungsdauer pro Fall und die geplanten Öffnungszeiten von rd. 30 Std./Woche eine Rolle. Zusätzliche zeitliche Kapazitäten sind für komplexe Fälle mit hohem Beratungsbedarf und gegebenenfalls Folgeterminen sowie für die jährliche Beratungspflicht bei unter 21jährigen Prostituierten, worauf in Hamburg ca. 20% der Prostituierten (rd. 1.200 Personen) entfallen, zu berücksichtigen. Hinzu kommen die individuellen Prüfungen des Prostitu-

tionsgewerbes und die Erteilung bzw. Versagung von Betriebserlaubnissen. Die Prüfung der Prostitutionsbetriebe birgt komplexe Prüfschritte in sich, die derzeit zeitlich nicht abzuschätzen sind, da diese z.B. von der Größe des Prostitutionsgewerbes und der Anzahl der Mitarbeiter/innen, die zu prüfen sind, abhängt.

Sowohl die Erlaubnisverfahren als auch die Kontrollen im Außendienst werden außerhalb der Öffnungszeiten bearbeitet bzw. wahrgenommen und verstärkt in den Jahren, in denen wegen der zweijährigen Gültigkeitsdauer der Anmeldung (bei den unter 21-Jährigen: einjährige Gültigkeitsdauer), die Zahl der Wiederholungsanmeldungen voraussichtlich geringer ausfallen.

In der Gesamtbetrachtung ergibt sich daher für die Anmelde-, Erlaubnis- und Überwachungsstelle ein Personalbedarf von zunächst bis zu acht Vollzeitäquivalenten (VZÄ) in der Funktion der Sachbearbeitung (Eingruppierung A 10), um die gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben dauerhaft angemessen erfüllen zu können. Bei dieser Teamgröße wird zusätzlich eine VZÄ Teamleitung (Eingruppierung A 11) benötigt.

Neben den operativen Aufgaben sind darüber hinaus ebenfalls originäre Verwaltungsaufgaben wahrzunehmen – diese erfordern Verwaltungserfahrung, insbesondere bei der Anwendung bezirklicher Vorschriften und des Verwaltungsvorfahrensgesetzes (VwVfG). Daher ist zusätzlich eine Funktionsstelle Verwaltungsmanagement mit im Umfang von zunächst 3 VZÄ (Eingruppierung 1 VZÄ Leitung A 12; Eingruppierung 2 VZÄ Verwaltungskräfte A 7) einzurichten. Zu den Aufgaben gehören Terminsteuerung, Zuverlässigkeitsprüfungen, Erteilung der Erlaubnisse, Festsetzung und Einziehung der Gebühren usw. Für komplexe Rechtsverfahren im Rahmen von Widersprüchen oder Ordnungswidrigkeitsverfahren wird ein Kapazitätsumfang mit 0,5 VZÄ angenommen; darüber hinausgehende Bedarfe werden von der Rechtsabteilung des Bezirksamtes Altona aufgefangen. Des Weiteren finden auch 0,5 VZÄ für die Bereitstellung und die Verfahrensbetreuung der aufwendigen IT-Fachverfahren in den entsprechenden bezirklichen Leitstellen Berücksichtigung.

Bedingt durch die Übergangsregelungen bis zum 31. Dezember 2017, bis zu der sich gemäß ProstSchG alle Prostituierten verbindlich anzumelden haben und daraus auch einen Anspruch auf Anmeldung ableiten können, wird eine deutliche Arbeitsspitze im Zeitraum von Ende 2017 bis Anfang 2018 erwartet. Diese Arbeitsspitzen wer-

den temporär mit zusätzlichem Personal nach Bedarf aufgefangen (interne Mobilität, Zeitarbeit).

5.3 Personalbedarf BGV

Vor der ersten Anmeldung der Tätigkeit als Prostituierte oder Prostituiertes ist eine gesundheitliche Beratung wahrzunehmen. Weiterhin müssen Prostituierte unter 21 Jahre mindestens alle sechs Monate eine Gesundheitsberatung in Anspruch nehmen, über 21-Jährige alle 12 Monate. Somit ist pro Jahr bei einer geschätzten Ausgangszahl von 6.000 Prostituierten von einer Fallzahl von 7.200 Gesundheitsberatungen auszugehen (4.800 Prostituierte einmal jährlich und 1.200 Prostituierte zweimal jährlich).

Nach erster Einschätzung werden hier bis zu vier sozialpädagogische Fachkräfte (3 VZÄ mit Eingruppierung E 9; 1 VZÄ mit anteiliger Leitungsfunktion: Eingruppierung E 10) benötigt. Des Weiteren wird eine Kapazität im Umfang von 0,5 VZÄ für ärztlichen Sachverstand (Eingruppierung A 1) benötigt, um die Beratung medizinisch fachlich zu begleiten und abzusichern, sodass eine lückenlose und umfassende Gesundheitsberatung vor Ort möglich wird.

Für die Verwaltungsassistenz sind bis zu zwei VZÄ (Eingruppierung E 6) erforderlich, um Aufgaben wie Terminvergabe, Scheinausstellung, Umschreibung auf Alias, Dokumentation, Koordinierung der Dolmetschenden und Verwaltung der Dienststelle bewältigen zu können.

5.4 Stufenweise Umsetzung/Phasenmodell

Das ProstSchG gilt seit dem 1. Juli 2017. Auf Grund des verzögerten Abschlusses des Bundesgesetzgebungsverfahrens und der Komplexität der strukturellen Ausgestaltung sowohl der Anmelde- und Erlaubnisstelle als auch der gesundheitlichen Beratung wurde der Betrieb der gesundheitlichen Beratung und der Anmelde- und Erlaubnisstelle im Oktober 2017 aufgenommen. Der Starttermin befindet sich damit noch in der gesetzlich vorgesehenen Übergangszeit bis zum 31. Dezember 2017 für diejenigen Personen (Prostituierte, Betreiber), die bereits vor dem 1. Juli 2017 im Prostitutionsgewerbe tätig waren. Diese Übergangsregelungen ermöglichen eine stufenweise und an dem tatsächlichen Bedarf orientierte Umsetzung der operativen Aufgaben, welche sich im folgenden Phasenmodell abbilden lassen.

5.4.1 Phase 1: Vorbereitung des operativen Geschäftes

In dieser Phase wird sichergestellt, dass die operativen Aufgaben der gesundheitlichen Beratung

und der Anmelde- und Erlaubnisstelle wahrgenommen werden können, einschließlich der Vorbereitungen für Stellenbemessungen und Ausschreibungen der beschriebenen Funktionen sowie weiterer relevanter Umsetzungsschritte für die Aufnahme der operativen Tätigkeiten. Hierzu zählen insbesondere Anmietungen von Räumlichkeiten, Beauftragung und Begleitung von neuen IT-Lösungen, Ausstattung der zukünftigen Arbeitsplätze sowie sonstige Beschaffungen.

Für die operativen Aufgaben der Anmelde- und Erlaubnisstelle stellt dies in dieser Phase der von der BASFI eingerichtete Aufbaustab sicher.

Damit Prostituierten, die nach dem 1. Juli 2017 ihre Tätigkeit aufgenommen haben und für die damit verbunden bereits zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des ProstSchG die Anmeldepflicht besteht, kein Nachteil entsteht, können diese seit Anfang Juli gegenüber der BASFI ihre Tätigkeit per Brief oder per E-Mail formlos anzeigen. Die BASFI wird die gemachten Angaben (Name, Geburtsdatum, Geburtsort, Anschrift) an die künftige Anmelde- und Erlaubnisstelle weiterleiten. Diese formlose Anzeige ersetzt nicht die erforderliche persönliche Anmeldung. Die Angaben dienen jedoch ausschließlich dem Zweck der Kontaktaufnahme für eine Terminvereinbarung zur persönlichen Anmeldung, sobald das Verfahren zur Anmeldung eingerichtet ist. Eine Aufnahme der Tätigkeit wegen der noch fehlenden persönlichen Anmeldung kann den Prostituierten in dieser Zeit nicht untersagt werden.

Damit Personen, die vor dem 1. Juli 2017 ein Prostitutionsgewerbe betrieben haben, ihrer gesetzlichen Anzeigepflicht bis zum 1. Oktober 2017 nachkommen können, nimmt seit Anfang Juli die BASFI die förmlichen Anzeigen entgegen (siehe www.hamburg.de/prostitution).

Bereits seit dem 1. September 2017 können sich Prostituierte darüber hinaus für die Gesundheitsberatung telefonisch anmelden.

5.4.2 Phase 2: Sicherstellung des operativen Geschäftes bis 31. Dezember 2018

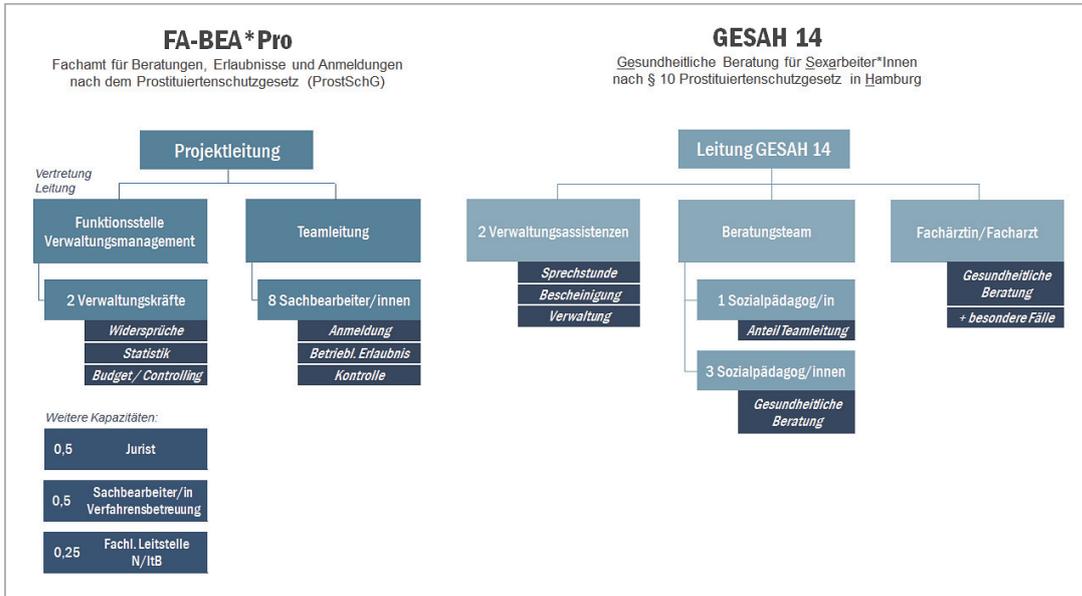
Die gesundheitliche Beratung hat – wie oben dargestellt – am 2. Oktober 2017 ihre Tätigkeit aufgenommen. Um dies zu gewährleisten, hat die BGV im ersten Schritt drei sozialpädagogische Fachkräfte (zwei VZÄ) und eine Verwaltungskraft rekrutiert. Sobald sich auf Grundlage der Nachfrage abzeichnet, dass dieses Fachpersonal nicht ausreicht, wird entsprechend des unter 5.3 dargestellten Personalbedarfs nachgesteuert.

Der Betrieb der Anmelde-, Erlaubnis- und Überwachungsstelle wurde zum 16. Oktober 2017 stufenweise aufgenommen. Seit diesem Zeitpunkt ist für Prostituierte die telefonische Terminvergabe für die persönliche Vorsprache sowie eine telefonische fachkundige Informationsvermittlung für Prostituierte und Betreiber möglich. Durch diesen zeitversetzten Start wird der sukzessive Verfahrensablauf von Gesundheitsberatung am Beginn der Prozesskette des Anmeldeverfahrens und persönlicher Anmeldung sichergestellt. Seit 1. November finden persönliche Anmeldungen von Prostituierten statt. Anträge für die Erlaubniserteilung können seit dem 30. Oktober entgegen genommen werden. Die entsprechenden Formulare und Dokumente sind auf der Internetseite www.hamburg.de/prostitution für Betreiber abrufbar.

Zu erwartende Arbeitsspitzen auf Grund des Wegfalls der gesetzlichen Übergangsregelungen (Ende 2017 bis I. Quartal 2018) werden nach Bedarf mit temporär zusätzlichem verfügbarem Personal aufgefangen.

Der Personalbedarf wird während der Projektphase durch den Aufbaustab begleitend evaluiert, um zeitnah steuernd eingreifen und die gesetzlichen Bearbeitungsfristen einhalten zu können. Diese Ergebnisse sind somit auch Grundlage für die mittelfristige Personalplanung nach Beendigung der Projektphase.

Abbildung 2



Quelle: BASFI

5.4.3 Phase 3: Überleitung in den Regelbetrieb

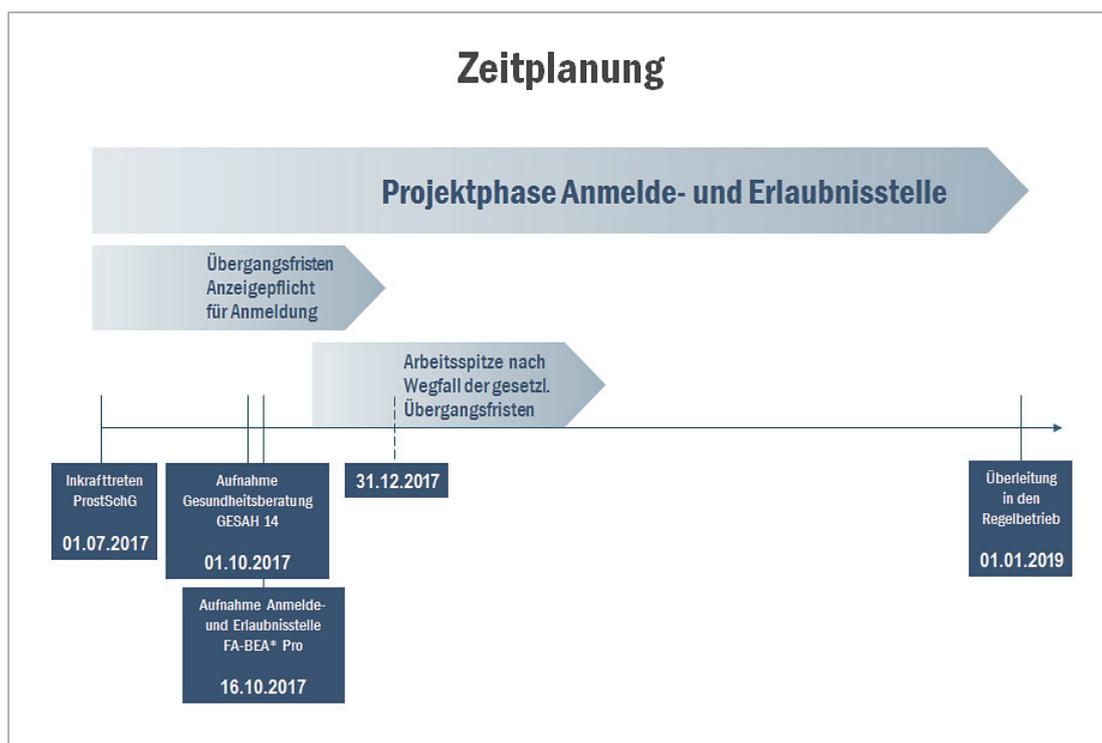
Nach Beendigung der voraussichtlich zweijährigen Aufbauphase ist beabsichtigt, die Arbeit des Aufbaustabs zu beenden und die operative Verantwortung für die Anmelde- und Erlaubnisstelle gänzlich an das Bezirksamt Altona abzugeben. Die ministerielle Gesamtverantwortung verbleibt bei der BASFI, insbesondere um den Kontakt

zum BMFSFJ, den anderen Bundesländern sowie der Trägerlandschaft sicherzustellen.

Als eigenständiges Fachamt wird die Anmelde- und Erlaubnisstelle in die bezirkliche Struktur eingebunden.

Der nachstehende „Zeitstrahl“ veranschaulicht die Umsetzungsphasen:

Abbildung 3



Quelle: BASFI

6. Ressourcenbedarf und Finanzierung

Die zur Umsetzung der neuen gesetzlichen Aufgabe im laufenden Haushaltsjahr 2017/2018 benötigten Ressourcen werden, soweit die betroffenen fachlich zuständigen Einzelpläne diese nicht selbst erbringen können, aus dem Einzelplan 9.2, Produktbereich 283.01 „Zentrale Ansätze I“ bereitgestellt.

Für die Übergangsphase werden in der BASFI in der Produktgruppe 255.03 eigene Stammdaten ausgeprägt, über die zentral veranschlagte Kosten und Erlöse sowie die Investitionen im Zusammenhang mit der Umsetzung der Drucksache abgerechnet werden. Die Sachkosten können im

Wege der Fremdbewirtschaftung abgerechnet werden, die Abrechnung der Personalkosten erfolgt über haushaltsrelevante Verrechnungen.

Ziel ist es, in 2019 auf der Basis der ersten Erfahrungen mit der Umsetzung des ProstSchG der Bürgerschaft die Auswirkungen auf den Haushalt 2019/2020 darzustellen, die erforderlich Ermächtigungen zu konkretisieren bzw. zu beantragen und zum Doppelhaushalt 2021/2022 auf der Basis der Erkenntnisse eines weiteren Praxisjahres (Abschluss der zweijährigen Aufbauphase) und der konkreten Entwicklung von Kosten und Erlösen die Veranschlagung der benötigten finanziel-

len Ressourcen und Stellen strukturell einzuwerben.

Auf Grund des laufenden Haushalts werden für die Stellenbewirtschaftung bis zum Doppelhaushalt 2019/2020 zunächst mit Zustimmung der Finanzbehörde Projektstellen ausgebracht; deren Finanzierung erfolgt grundsätzlich aus in den Einzelplänen vorhandenen Mitteln und

– soweit erforderlich – durch die Verstärkungsmittel des Einzelplans 9.2. Die strukturelle Planung neuer Stellen erfolgt gegebenenfalls im Doppelhaushalt 2019/2020, spätestens jedoch mit der Veranschlagung des Haushaltes 2021/22.

6.1 Ressourcenbedarf gesamt

Die Kosten für 2017 und 2018 je Einzelplan stellen sich wie folgt dar:

Kontenbereich	Bewirtschaftender Einzelplan	Plankostenart	Mittelbedarf		
			2017	2018	
Personalkosten	4.0 Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration	Summe	41.000,00 €	170.000,00 €	
	1.3 Bezirksamt Altona	Summe	201.000,00 €	1.045.000,00 €	
	1.5 Bezirksamt Hamburg-Nord	Summe	5.000,00 €	20.000,00 €	
	5.0 Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz	Summe	81.000,00 €	383.000,00 €	
	Personalkosten GESAMT			328.000,00 €	1.618.000,00 €
	davon IT-relevante Kosten GESAMT			291.000,00 €	232.000,00 €
Sachkosten	4.0 Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration	Summe	16.000,00 €	105.000,00 €	
	1.3 Bezirksamt Altona	Summe	159.000,00 €	488.000,00 €	
	1.5 Bezirksamt Hamburg-Nord	Summe	231.000,00 €	279.000,00 €	
	5.0 Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz	Summe	284.000,00 €	214.000,00 €	
	Sachkosten GESAMT			690.000,00 €	1.086.000,00 €
	davon IT-relevante Kosten GESAMT			291.000,00 €	232.000,00 €
Summe Personal- und Sachkosten			1.018.000,00 €	2.704.000,00 €	
	davon Investitionen		274.000,00 €	25.000,00 €	

Die oben dargestellten Personalkosten belaufen sich in der Summe auf 1.946 Tsd. Euro. Sie enthalten neben den Kosten für das operative Geschäft im Bezirksamt Altona und der BGV, auch die Personalkosten in der BASFI für die ministerielle Verantwortung und den Aufbaustab.

Zu den wesentlichen Positionen im Sachkostenbereich:

- Für 2017 und 2018 sind – um Arbeitsspitzen abfangen zu können, Mittel für temporäre personelle Verstärkungen in Höhe von 205 Tsd. Euro eingeplant.
- Im Vorwege des Betriebes sowohl der Anmelde- und Erlaubnisstelle als auch der gesundheitlichen Beratung sind am Standort Große Reichenstraße 14 zunächst Renovierungs- und Umbauarbeiten vorzunehmen. Sämtliche laufenden Miet- und Ausstattungskosten werden über Büroarbeitsplatzpauschalen abgerechnet. Die gesundheitliche Beratung erfolgt zunächst ab dem 2. Oktober 2017 in der Kurt-Schumacher-Allee 4. Der Umzug in das III. OG der Reichenstraße 14 wird frühestens zum 1. März 2018 stattfinden.
- Zu den Kosten für die Umbauarbeiten kommen einmalige Ausstattungskosten für den Empfangsbereich sowie fortlaufende Kosten für Öffentlichkeitsarbeit und Qualifikation der Mitarbeiter/innen hinzu. Die Regelungsmaterie sowie die besondere Klientel erfordern einen umfassenden Einsatz von IT-Verfahren sowie eine umfassenden Aufwendung von Dolmetscherleistungen und Maßnahmen, die der Sicherheit von Personal und Klientel dienen (Sicherheitsdienst, Notrufsystem).
- Die für die Software-Entwicklung, die Überlassung nicht exklusiver Nutzungsrechte und die Einführungsschulungen anfallenden Kosten können wie die Betriebskosten zunächst aus dem IT-Globalfonds gedeckt werden. Insgesamt werden für Software, Verfahrensbetreuung und Schulungen für 2017/2018 Kosten in Höhe von 523 Tsd. Euro erwartet.
- Im Rahmen des Beratungs- und Informationsgespräches sind Sprachmittler unentbehrlich. Um die Vielfalt der Sprachen abzudecken soll das sog. Video-Dolmetschen eingesetzt werden. Denn nach dem gesetzgeberischen Willen soll sichergestellt sein, dass ein kommunikativer Austausch mit der zur Anmeldung erschienenen Person tatsächlich stattfinden kann.

6.2 Erlöse aus Gebühren für das Prostitutionsgewerbe

Das ProstSchG hat zahlreiche Amtshandlungen zum Inhalt, die nach dem Gebührengesetz (GebG) vom 5. März 1986 (HmbGVBl. 1986, S. 37) Gebühren auslösen. Da die im Prostituiertenschutzgesetz geregelten Amtshandlungen teilweise erheblich voneinander differieren, werden die Gebühren an Stelle einer auch in Betracht kommenden ausschließlichen Anwendung des Gebührengesetzes mit einer neuen bereichsspezifischen Gebührenordnung geregelt. Dies erleichtert der Verwaltung die Anwendung der Gebührenregelungen und erhöht im Übrigen die Vorhersehbarkeit der Kostenfolgen für die Antragstellenden.

Zudem kann die vorgesehene Gebührenfreiheit für Amtspflichten nach dem zweiten Abschnitt des ProstSchG (mit Ausnahme von Anordnungen nach § 11 ProstSchG) nicht mit den Vorschriften des Gebührengesetzes erreicht werden, sondern nur durch eine ausdrückliche Regelung in einer spezifischen Gebührenordnung. Zugleich wird mit der eigenständigen Gebührenordnung eine für eine einzelne Verwaltungseinheit vollständige Übersicht über Gebühren- und Gebührenfreiheitsregelungen geschaffen.

In der Gebührenordnung (siehe Anlage) sind daher einerseits Tatbestände der sachlichen Gebührenfreiheit und andererseits Gebühren für die einzelnen Amtshandlungen geregelt.

Gebührenfrei werden das Anmeldeverfahren für Prostituierte (Entscheidung über die Erteilung, Versagung und Verlängerung einer Anmelde- und/oder Aliasbescheinigung und das Verfahren zur gesundheitlichen Beratung (Beratung, Erteilung, Verlängerung einer (Alias)-Bescheinigung über die gesundheitliche Beratung) sein. Alle anderen Amtshandlungen lösen dagegen eine Gebührenpflicht aus.

Die Regelung der Gebührenfreiheit entspricht dabei dem Schutzzweck des ProstSchG. Der Gesetzgeber will mit dem persönlichen Anmeldeverfahren und der gesundheitlichen Beratung gerade die Personen erreichen, die besonderen Schutz bedürfen, um sie vor weiteren Abhängigkeiten zu schützen und in weitergehende Hilfen zu vermitteln. Hierzu gehören vor allem junge Heranwachsende, Migrantinnen und Migranten sowie Personen in besonders prekären Lebensverhältnissen. Um Zugangshindernisse zu Beratung Unterstützung möglichst gering zu halten und die Erreichbarkeit dieser vulnerablen Zielgruppe nicht zu gefährden, ist die Gebührenfrei-

heit daher ein adäquates Mittel, entsprechend den fachlichen Anforderungen an die gesundheitliche Beratung und das Anmeldeverfahren. Sie entspricht in Hamburg auch vergleichbaren Zugangserleichterungen im Opferschutz und im Gesundheitswesen. Auch dort gewährleistet nur die einkommensunabhängige, kostenlose Konzeption der Schutz- und Beratungsangebote den niedrighschwelligem Zugang (siehe Drucksache 20/10994). Mit Drucksache 21/9609 ist diese Entscheidung bereits auch gegenüber der Bürgerschaft angekündigt worden und wurde im Rahmen der Beratung dieser Drucksache im Ausschuss für Soziales, Arbeit und Integration am 10. November 2017 seitens der Abgeordneten begrüßt.

Da zum gegenwärtigen Zeitpunkt weder in quantitativer Hinsicht noch im Hinblick auf den Prüfungsumfang auf zuverlässige Werte zurückgegriffen werden kann, werden zunächst Rahmengebühren und Festbeträge auf Schätzungen beruhend erhoben und nach zwei Jahren einer Prüfung und Anpassung unterzogen.

Für 2017 und 2018 wird daher noch keine Aussage über mögliche Erlöse getroffen. Die Teilaufgabe „Erlaubnisverfahren“ wird mittelfristig über Erlöse gedeckt werden. Eine erste Veranschlagung wird zum Haushalt 2019/2020 erfolgen. Nach jetziger Einschätzung der Kosten für diese Teilaufgabe von rd. 380 Tsd. Euro p.a. wären entsprechend Erlöse in dieser Höhe aus Gebühren zu erzielen.

7. **Petition**

Die Bürgerschaft wird gebeten, den Bericht zum aktuellen Stand der Umsetzung des Prostituiertenschutzgesetzes und der Darstellung der finanziellen Auswirkungen zur Kenntnis zu nehmen.

Anlage: Gebührenordnung

Anlage

Gebührenordnung für Amtshandlungen nach dem Prostituiertenschutzgesetz (GebOProstSchG)

Vom

Auf Grund der §§ 2 und 10 des Gebührengesetzes vom 5. März 1986 (HmbGVBl. S. 37), zuletzt geändert am 4. April 2017 (HmbGVBl. S. 92, 95), wird verordnet:

§ 1

Geltungsbereich

Für Amtshandlungen nach dem Prostituiertenschutzgesetz (ProstSchG) vom 21. Oktober 2016

(BGBl. I S. 2372) in der jeweils geltenden Fassung werden die in der Anlage festgelegten Verwaltungsgebühren erhoben.

§ 2

Sachliche Gebührenfreiheit

Für Amtshandlungen nach den §§ 3 bis 10 ProstSchG werden keine Gebühren erhoben.

noch Anlage

Nummer	Gebührentatbestand	Gebühren- satz in Euro
1	Erlaubnis zum Betrieb eines Prostitutionsgewerbes	
1.1	Erlaubnis zum Betrieb einer Prostitutionsstätte (§ 12 Absätze 1, 2 und 5 in Verbindung mit § 14 Absätze 1 und 2, § 16, § 17 Absätze 1 und 2, § 18) bis	100,- 3.000,-
1.2	Erlaubnis für die Organisation oder Durchführung von Prostitutionsveranstaltungen (§ 12 Absätze 1, 3 und 5 in Verbindung mit § 14 Absätze 1 und 2, § 16, § 17 Absätze 1 und 2, § 18) bis	100,- 3.000,-
1.3	Erlaubnis für das Bereitstellen eines Prostitutionsfahrzeugs (§ 12 Absätze 1, 4 und 5 in Verbindung mit § 14 Absätze 1 und 2, § 16, § 17 Absätze 1 und 2, § 19) bis	100,- 3.000,-
1.4.	Erlaubnis für den Betrieb einer Prostitutionsvermittlung (§ 12 Absätze 1 und 2 in Verbindung mit § 2 Absatz 3 Nummer 4, § 2 Absatz 7 und § 14 Absätze 1 und 2) bis	100,- 3.000,-
1.5	Erlaubnis zum Betrieb des Prostitutionsgewerbes durch eine stellvertretende Person (§ 13 in Verbindung mit § 14 Absatz 3) bis	100,- 3.000,-
1.6	Verlängerung einer befristeten Erlaubnis (§ 12 Absatz 1 Satz 3 und Absatz 4 Satz 2, § 13 Absatz 2 Satz 2) bis	50,- 1.500,-
1.7	Verlängerung der Frist nach § 22 Satz 2	100,-
1.8	Anordnung nach § 17 Absatz 3 bis	50,- 1.000,-
1.9	Rücknahme und Widerruf der Erlaubnis zum Betrieb eines Prostitutionsgewerbes sowie der Stellvertretungserlaubnis (§ 23) bis	50,- 1.500,-
2	Anzeigen von Prostitutionsveranstaltungen	
2.1	Prüfung nach § 20 Absatz 3 Satz 1 bis	100,- 3.000,-
2.2	Anordnung nach § 20 Absatz 3 Satz 2 bis	50,- 1.500,-
2.3	Untersagung nach § 20 Absätze 4 und 5 bis	50,- 1.500,-
3	Anzeigen zur Aufstellung eines Prostitutionsfahrzeugs	
3.1	Prüfung nach § 21 Absatz 3 Satz 1 bis	50,- 500,-
3.2	Anordnung nach § 21 Absatz 3 Satz 2 bis	50,- 250,-
3.3	Untersagung nach § 21 Absatz 4 Satz 1 und Absatz 5 bis	50,- 500,-
4	Überprüfung der Zuverlässigkeit nach § 15 Absatz 3 je Prüfung	100,-
5	Anordnung zur Verpflichtung zur Aufstellung und Durchführung von Hygieneplänen nach § 24 Absatz 5 Satz 1 bis	25,- 200,-
6	Anordnung zur Untersagung der Beschäftigung einer Person oder deren Tätigkeit nach § 25 Absatz 3 bis	25,- 200,-
7	Anordnung zur Ausübung der Prostitution nach § 11 Absatz 3 bis	25,- 200,-
8	Weitere Maßnahme nach § 11 Absatz 4 bis	25,- 200,-