

# Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW

**Städtetag**  
Nordrhein-Westfalen

 **LANDKREISTAG**  
NORDRHEIN-WESTFALEN

 Städte- und Gemeindebund  
Nordrhein-Westfalen

Ministerium für Gesundheit,  
Emanzipation, Pflege und Alter  
des Landes Nordrhein-Westfalen  
40190 Düsseldorf

per Email: [rainer.philippsen@mgepa.nrw.de](mailto:rainer.philippsen@mgepa.nrw.de)  
[Gabriele.Gedatus-Cormann@mgepa.nrw.de](mailto:Gabriele.Gedatus-Cormann@mgepa.nrw.de)

Ansprechpartner StNRW:  
Beigeordneter Dr. Helmut Fogt  
Tel.-Durchwahl: - +49 30 37711-800  
Fax-Durchwahl: - +49 221 3771-170  
E-Mail: [helmut.fogt@staedtetag.de](mailto:helmut.fogt@staedtetag.de)  
Aktenzeichen: 32.12.16 N

Ansprechpartner LKT NRW:  
Erster Beigeordneter Dr. Marco Kuhn  
Tel.-Durchwahl: +49 211 300491-300  
Fax-Durchwahl: +49 211 300491-5300  
E-Mail: [M.Kuhn@lkt-nrw.de](mailto:M.Kuhn@lkt-nrw.de)  
Aktenzeichen: 32.30.00

Ansprechpartner StGB NRW:  
Beigeordneter Andreas Wohland  
Referentin Dr. Cornelia Jäger  
Tel.-Durchwahl: +49 211 4587-223  
Fax-Durchwahl: +49 211 4587-292  
E-Mail: [andreas.wohland@kommunen-in-nrw.de](mailto:andreas.wohland@kommunen-in-nrw.de)  
Aktenzeichen: 12.0.7-003/001

Datum: 10.02.2017/SN

## Umsetzung Prostituiertenschutzgesetz in Nordrhein-Westfalen Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen

*Ihr Schreiben vom 12.01.2017*

Sehr geehrte Frau Zimmermann-Schwartz,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir danken Ihnen für Ihr o. g. Schreiben, mit dem Sie den Entwurf einer Verordnung zur Durchführung von Aufgaben nach dem Gesetz zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen (Durchführungsverordnung Prostituiertenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen – DVO ProstSchG NRW) nebst Begründung und Kostenfolgeabschätzung übersandt haben. Hierzu nehmen wir nach Rückkoppelung mit unseren Mitgliedern wie folgt Stellung:

## **I. Vorbemerkungen**

Bereits in den Vorgesprächen zur Umsetzung des Prostituiertenschutzgesetzes in NRW waren sich alle Beteiligten darüber einig, dass sowohl die Anzahl der Personen, die in Deutschland der Prostitution nachgehen, als auch die Anzahl der Prostituierten in Nordrhein-Westfalen schwer einzuschätzen ist. Mangels anderweitiger belastbarer Zahlen war es aber folgerichtig, für eine erste Kostenfolgeabschätzung die Zahlen des Runden Tisches von 2014 als Grundlage zu nehmen und den Königsteiner Schlüssel darauf anzuwenden. Dennoch gehen die kommunalen Spitzenverbände davon aus, dass die Zahl der Prostituierten in Nordrhein-Westfalen gerade vor der Hintergrund der geographischen Lage als Grenzregion zu den Niederlanden und Belgien deutlich höher als die angedachten Zahlen ist. Damit verbunden ist die Problematik, dass die Prognosen für die vorgesehenen neuen Aufgaben darunter leiden, dass bereits der erste Faktor, nämlich die Anzahl der Anwendungsfälle, kaum schätzbar ist. Aus einzelnen Mitgliedskommunen ist uns bekannt, dass trotz intensiver ordnungsbehördlicher Überwachung der Prostitution Schätzungen der Gesundheitsbehörden erheblich höher als die der Ordnungsbehörden in derselben Kommune liegen. Zudem ergeben sich vor dem Hintergrund der hohen und europaweiten Mobilität von in der Prostitution tätigen Personen weitere Unwägbarkeiten.

Hinsichtlich des in § 5 GVO-E vorgesehenen einmaligen Belastungsausgleichs für das Jahr 2017 gehen wir von einem deutlich höheren finanziellen Aufwand aus. Des Weiteren hat das Land in seinen Berechnungen nur für das Einführungsjahr einen Kostenausgleich vorgesehen, nicht aber für die Folgejahre. Diese Annahme widerspricht den Vorgaben des Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen (LV NRW) sowie dem Konnexitätsausführungsgesetz (KonnexAG). Vielmehr muss das Land bei der Übertragung einer Aufgabe, die zu einer wesentlichen Mehrbelastung führt, also die Bagatellschwelle überschreitet, einen Kostenausgleich für den Zeitraum schaffen, in dem die Kommunen die Aufgabe ausführen müssen. Dies ergibt sich sowohl aus dem Wortlaut als auch aus Sinn und Zweck der Konnexitätsregelung und lässt sich auch im Rückschluss zu § 4 Abs. 3, 4 KonnexAG erkennen. Natürlich ist es dem Verordnungsgeber aber unbenommen, nach Art. 78 Abs. 3 Satz 4 LV NRW sowie § 4 KonnexAG die Höhe der Zahlungen jährlich zu überprüfen und ggf. anzupassen. Da aber die Aufgabenübertragung im vorliegenden Fall insgesamt die Wesentlichkeitsschwelle unstreitig überschreitet – abgesehen davon, dass die Kostenfolgeabschätzung den entstehenden Aufwand insgesamt nur unzureichend abbildet – ist schon aus diesem Grunde eine vollumfängliche Kostenerstattung auch für die Folgejahre zu leisten.

Vor diesem Hintergrund sollte nach unserer Auffassung neben der Vorlage einer überarbeiteten Kostenfolgeabschätzung eine frühzeitige und transparente Überprüfung aller Aufwände erfolgen. Insoweit erscheint der im Verordnungsentwurf festgelegte Evaluationszeitpunkt zum 31.12.2019 als zu spät terminiert. Vielmehr wäre eine Evaluation nach dem Einführungsjahr 2017 am 31.12.2018 aus unserer Sicht notwendig.

## **II. Entwurf einer Durchführungsverordnung**

### *1. Zu § 1 DVO-E (Ausübung der Prostitution, Betrieb eines Prostitutionsgewerbes)*

Die beabsichtigte Aufgabenübertragung nach § 1 Abs. 1 auf die Kreise und kreisfreien Städte als Kreisordnungsbehörden kann unter dem Vorbehalt einer auskömmlichen Kostenerstattung mitgetragen werden.

Im Hinblick auf die Anmeldepflicht für Prostituierte geben wir zu bedenken, dass diese häufig innerhalb weniger Tage ihren Einsatzort wechseln. Fraglich ist, was in solchen Fällen abschließend in die Anmeldebescheinigung eingetragen werden kann (Wohnsitz im Sinne des Melderechts, Gemeinde, Kreis oder Bundesland?).

## 2. Zu § 2 DVO-E (Gesundheitliche Beratung)

§ 2 des Entwurfs regelt die gesundheitliche Beratung im Sinne des § 10 ProstSchG.

Bei der Erstberatung ist eine Erfassung der Personalien für die Bescheinigung vorgesehen. Dabei kann es evtl. in den Fällen des § 6 Abs. 2 Prostitutionsschutzgesetzes zu Kollisionen mit der anonym durchgeführten Beratung nach § 19 des Infektionsschutzgesetzes kommen.

Hinsichtlich der örtlichen Zuständigkeit sieht der Entwurf vor, dass die untere Gesundheitsbehörde, in deren Zuständigkeitsbereich die Tätigkeit vorwiegend ausgeübt werden soll, örtlich zuständig sein soll. Angesichts der häufigen Fluktuation der Prostituierten dürfte die Umsetzung dieser Vorschrift in die Praxis schwierig sein (s.o.).

## 3. Zu § 3 DVO-E (Gebühren und Auslagen)

Diese Regelung sieht die Erhebung von Gebühren und Auslagen für Amtshandlungen im Rahmen des gewerberechlichen Vollzugs des Prostituiertenschutzgesetzes vor. Eine Gebührenerhebung für die Entgegennahme der Anmeldungen, das Beratungsgespräch nach § 7 ProstSchG (Informationspflicht der Behörde, Informations- und Beratungsgespräch) und die der Gesundheitsbehörde zugewiesene gesundheitliche Beratung sind derzeit ausdrücklich nicht vorgesehen. Das ist einerseits – zumindest in Bezug auf die gesundheitliche Beratung – verständlich, andererseits aber systematisch insofern ungünstig, als den Kommunen damit die Möglichkeit genommen wird, Aufwand und Kostenbeitrag kurzfristig eigenverantwortlich auszugleichen. Stattdessen werden sie auf einen langwierigen nachträglichen Kostenausgleich mit ungewissem Ausgang verwiesen. Die von den Kommunen kostenlos zu erbringenden Aufgaben werden aber nach unserem Kenntnisstand voraussichtlich zeitlich die meisten Kapazitäten binden. Ob der pauschale Kostenausgleich den individuellen Aufwänden der kreisfreien Städte und Kreise gerecht wird, ist fraglich.

## 4. Fehlende Regelung für den Vollzug des § 7 Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 5 ProstSchG

Der vorgelegte Entwurf enthält keine Regelung, wie sich die für den Vollzug der in § 7 Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 5 ProstSchG (Grundinformationen zur Absicherung im Krankheitsfall und zur sozialen Absicherung im Falle einer Beschäftigung sowie Informationen über die bestehende Steuerpflicht der aufgenommenen Tätigkeit und die in diesem Zusammenhang zu erfüllenden umsatz- und ertragssteuerrechtlichen Pflichten) zuständigen Behörden laufend in die Informations- und Beratungsgespräche im Sinne der Vorschrift einbringen werden. Im Hinblick auf die Komplexität der Themen und der Bedeutung beider Bereiche für das Land kann es nicht sein, dass von Seiten der Kreisordnungsbehörden die erforderlichen Informationen von sich aus bei den verschiedenen Stellen zusammengetragen werden müssen. Vielmehr sollten hier die zuständigen Stellen verpflichtet werden, die erforderlichen Informationen von sich und auf eigene Kosten in verwendbarer Form und im Falle von Änderungen auch aktualisiert beizubringen. Zu diesen Informationen gehören nach unserer Auffassung insbesondere konkrete Ansprechpartner für weitergehende Fragen, die sich im Beratungsgespräch nicht abschließend klären lassen.

### *5. Fehlende Regelung für einheitliche Vordrucke gemäß §§ 5 ff. ProstSchG*

Der Entwurf der Durchführungsverordnung enthält keine Regelungen zur Umsetzung des Prostituiertenschutzgesetzes etwa im Hinblick auf die Ausgestaltung der Anmelde- bzw. Aliasbescheinigungen, deren Inhalt zwar in § 6 ProstSchG formuliert ist, jedoch nirgends darauf hingewiesen wird, wie eine solche Bescheinigung auszusehen hat. Dass jede Behörde ihre eigenen Bescheinigungen erstellt, dürfte mit Blick auf die Gefahr von Fälschungen wenig zielführend sein. Das Warten auf eine bundeseinheitliche Regelung mag sinnvoll sein, erforderlich ist aber, dass den Kommunen auch für die Umsetzung hinreichend Zeit verbleibt. Die von § 6 ProstSchG vorgesehenen Inhalte der Anmeldebescheinigung und der Aliasbescheinigung, wie z. B. Beibringung zweier Lichtbilder, lassen darauf schließen, dass eher traditionelle Ausweispapiere mit Bildern und Behördensiegel angedacht sind. Die dafür erforderlichen Arbeitsmittel gehören nicht zur Standardausstattung von Ordnungsbehörden. Sollte es sich um einheitliche Vordrucke handeln, die ggf. über die Bundesdruckerei beschafft werden müssen, ist insoweit auf die entstehenden Kosten für die Verwaltungen hinzuweisen.

### **III. Kostenfolgeabschätzung**

#### **Grundsatzfragen der Konnexität bei der Umsetzung des Prostituiertenschutzgesetzes in Nordrhein-Westfalen**

Mit Blick auf das Konnexitätsausführungsgesetz sind bei der Umsetzung des Prostituiertenschutzgesetzes in Nordrhein-Westfalen im Wege einer Durchführungsverordnung folgende Punkte zu beachten:

#### *Wesentlichkeitsgrenze*

Die vorgelegte Kostenfolgeabschätzung weist für das Jahr 2017 unter Berücksichtigung des einmalig anfallenden Einführungsaufwands eine kommunale Gesamtbelastung in Höhe von ca. 6,4 Mio. Euro aus. Unabhängig davon, dass wir diese Schätzung für unzureichend halten, wird damit die nach Art. 78 Abs. 3 LV NRW i. V. m. § 2 Abs. 5 Satz 1 KonnexAG zu beachtende Wesentlichkeitsschwelle von ca. 4,46 Mio. Euro überschritten. Für das Jahr 2017 sieht der Entwurf der Landesregierung folgerichtig einen entsprechenden Belastungsausgleich vor. Mit der Begründung, dass der einmalige Einführungsaufwand in den Folgejahren entfällt, lehnt das MGEPA in den weiteren Jahren allerdings die Zahlung eines Belastungsausgleichs ab. Gleichwohl beträgt die jährliche Belastung in diesen Jahren – legt man die Kostenfolgeabschätzung des Landes zugrunde – immer noch jährlich ca. 2,9 Mio. Euro. Dies entspricht nicht dem Konnexitätsprinzip.

Ein Wiederaufleben der Notwendigkeit der Überschreitung der Bagatellregelung des § 2 Abs. 5 Satz 1 KonnexAG in jedem Jahr sehen das Gesetz bzw. die Landesverfassung nicht vor. Der Gesetzgeber hatte mit der Einführung einer Wesentlichkeitsbetrachtung u.a. das Ziel verfolgt, bei vergleichsweise unbedeutenden Summen auf bürokratische Bemessungs- und Ausgleichsverfahren zu verzichten. Keinesfalls wollte er damit den grundsätzlich bestehenden Ausgleichsanspruch negieren, was bereits durch das Vorhandensein einer Rückausnahme in § 2 Abs. 5 Satz 2 KonnexAG belegt ist. Auch in der Gesetzgebungsgeschichte zur Art. 78 Abs. 3 LV NRW und dem KonnexAG findet sich kein Hinweis, der die Auslegung des Ministeriums stützen würde. Da aufgrund der einmaligen Überschreitung der Wesentlichkeitsschwelle in der Durchführungsverordnung Prostituiertenschutzgesetz

NRW in § 5 bereits ein Belastungsausgleich vorgesehen ist, entfällt auch in der Sache das Argument einer Vermeidung unnötigen bürokratischen Aufwands. Der Belastungsausgleich ist daher auch in den Folgejahren in voller Höhe vorzunehmen. Dementsprechend muss die Regelung in § 5 DVO-ProstSchG NRW abgeändert werden.

### *Berücksichtigung kumulativer Belastung bei der Wesentlichkeitsgrenze*

Zur Wesentlichkeitsschwelle ist allgemein noch Folgendes auszuführen: § 2 Abs. 5 Satz 2 KonnexAG sieht vor, dass bei der Beurteilung über die Wesentlichkeit die Kostenfolgen mehrerer Gesetzesvorhaben einer zuständigen Behörde innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren zusammengefasst betrachtet werden. Dies greift die vom MGEPA vorgelegte Kostenfolgeabschätzung bereits teilweise auf. Verwiesen wird hier auf das Landesgleichstellungsgesetz – LGG (Kostenfolgeabschätzung 1,36 Mio. Euro), das „Gesetz zur Entwicklung und Stärkung einer demografiefesten, teilhabeorientierten Infrastruktur und zur Weiterentwicklung und Sicherung der Qualität von Wohn- und Betreuungsangeboten für ältere Menschen, Menschen mit Behinderungen und ihre Angehörigen – GEPA NRW“ (nach Ansicht des Landes: kostenneutral) sowie die Verordnung über die Anerkennung von Angeboten zur Unterstützung im Alltag und Förderung der Weiterentwicklung der Versorgungsstruktur in Nordrhein-Westfalen – AnFöVO (gebührenfinanziert).

Für das in dieser Betrachtung mit 0 € veranschlagte GEPA NRW wurde allerdings eine nachträgliche Überprüfung der Kostenneutralität vereinbart, die noch aussteht. Zur Rechtssicherung der kommunalen Position wurde zudem Verfassungsbeschwerde beim Verfassungsgerichtshof eingereicht, welche bis zum Abschluss des nachlaufenden Überprüfungsverfahrens ruhend gestellt ist.

Darüber hinaus bleibt in der Kostenfolgeabschätzung der Landesregierung das „Gesetz zur finanziellen Beteiligung an den Schulkosten für die Ausbildung von Altenpflegerinnen und Altenpflegern und über die Berufsausübung der Gesundheitsfachberufe“ vom 19.12.2014 ungenannt. Zu diesem Gesetz erwarten die kommunalen Spitzenverbände spätestens mit dem Ablauf des Jahres 2017 eine Ermittlung der tatsächlichen Kostenfolgen für die Kommunen. Auch dieses Verfahren sollte unter Einbeziehung der kommunalen Spitzenverbände kurzfristig in Angriff genommen werden, um das Ergebnis in die kumulative Bewertung der konnexitätsrelevanten Mehrbelastungen aus dem Geschäftsbereich des MGEPA aufnehmen zu können.

Ferner wurde durch die Verordnung über die Hygiene und Infektionsprävention in medizinischen Einrichtungen (HygMedVO) vom 13. März 2012 den unteren Gesundheitsbehörden neue Aufgaben zugewiesen, die im Rahmen einer Betrachtung nach § 2 Abs. 5 Satz 2 KonnexAG zu berücksichtigen sind.

### **Im Einzelnen**

#### *1. Zu Nr. 2 (Bearbeitung der Anmeldung von Prostituierten)*

Nach unserer Auffassung ist die vom Gesetzgeber veranschlagte Summe des jährlichen Erfüllungsaufwandes für die Bearbeitung der Anmeldung von Prostituierten nach § 3 ProstSchG viel zu gering und steht im Vergleich zu den angesetzten Aufwendungen für die gesundheitliche Beratung nach § 10 ProstSchG in einem Missverhältnis. Der Aufwand für die Beratung nach den §§ 7, 8 ProstSchG dürfte mindestens genauso hoch zu veranschla-

gen sein, wie derjenige für die gesundheitliche Beratung nach § 10 ProstSchG. Mit Blick auf die in § 7 Abs. 2 ProstSchG genannten umfangreichen Themen des Informations- und Beratungsgesprächs ist sogar von einer höheren Beratungszeit (60 Minuten) auszugehen. Sofern ein Dolmetscher hinzuzuziehen ist – und das wird in der ganz überwiegenden Zahl der Informations- und Beratungsgespräche erforderlich sein –, vergrößert sich der erforderliche Zeitaufwand weiter. Das vorgeschriebene Informations- und Beratungsgespräch nach den §§ 7 und 8 ProstSchG wird außerdem nicht gesondert ausgewiesen.

Der administrative Aufwand für die reine Anzeigenbearbeitung (Terminorganisation, Prüfung auf Vollständigkeit, Beratung zur eigentlichen Anzeige, Dateneingabe etc.) ist bislang nicht eingerechnet worden und deshalb noch hinzuzurechnen. Dabei gehen wir von einem Zeitaufwand von mindestens 30 Minuten pro Fall aus (Laufbahngruppe 1, zweites Einstiegsamt).

Ebenso fehlt eine Berücksichtigung des Aufwands, der dadurch entsteht, dass in vielen Fällen zunächst der Aufenthaltsstatus geklärt werden muss, um nicht illegal in NRW lebenden Personen eine Anmeldebescheinigung zu erteilen.

Außerdem sind der entstehende Einarbeitungs- und Schulungsaufwand sowie der Aufwand für die Informations- und Öffentlichkeitsarbeit innerhalb des betreffenden Milieus nicht erfasst.

Bei den Überlegungen zu den Sprachmittlern/Dolmetschern müssen Aufschläge für die zu erwartenden hohen Vorhaltezeiten aufgrund sprachlicher und zeitlicher Unvereinbarkeiten berücksichtigt werden. Dabei ist mit einzubeziehen, dass in aller Regel nicht ein Sprachmittler alle bei einer Behörde zu bedienenden Sprachen beherrschen wird. Dem entsprechend müssen häufig mehrere Personen hinzugezogen werden. Des Weiteren ist davon auszugehen, dass eine zeitlich optimale Auslastung der Sprachmittler durch Schwankungen im Fallaufkommen nicht gewährleistet werden kann. Angesichts einer stundenweisen Abrechnung dieser Kräfte wird voraussichtlich nicht minutengenau, sondern je angefangene Stunde und unter zusätzlicher Berücksichtigung deren An- und Abfahrzeiten kalkuliert werden müssen. Dabei ist von einem Stundensatz in Höhe von mindestens 60,00 Euro auszugehen (dazu auch nachfolgend unter 2.).

Nicht nachvollziehbar ist in der Kostenfolgeabschätzung, ob die alle zwei Jahre erforderliche Verlängerung der Gültigkeitsdauer der Anmeldebescheinigung überhaupt in die Berechnung einbezogen wurde und welche Fallzahlen und Zeitaufwände zugrunde gelegt werden. Nach unserem Verständnis sind bei Verlängerungen dieselben Zeitaufwände einzusetzen wie bei der Erstanmeldung, denn angesichts der vom Gesetzgeber angenommenen – unseres Erachtens noch zu niedrig veranschlagten – Fluktuation von 25% sind nennenswerte „Lerneffekte“ bei den Anmeldenden praktisch nicht zu erwarten. Im Übrigen ist auch das Beratungsgespräch nach § 7 ProstSchG ausweislich der Regelung in § 5 Abs. 5 Satz 4 ProstSchG bei der Verlängerung erneut durchzuführen.

Mit dem vom Bund errechneten Zeitaufwand im Rahmen des Anmeldeverfahrens soll offenbar auch der Aufwand für Maßnahmen bei besonderem Beratungsbedarf gemäß § 9 ProstSchG (Maßnahmen bei Beratungsbedarf) abgegolten werden. Nach Mitteilung einzelner Kommunen ist dieser Aufwand aktuell kaum kalkulierbar. Fallzahl und Zeitaufwand könnten sich deutlich erhöhen, wenn man annimmt, dass eine Prostituierte oder ein Prostituiertes, die sich mit Behörden weder auf Deutsch noch in einer anderen gängigen Sprache

verständigen können, im Umgang mit Behörden insgesamt als hilflos im Sinne von § 9 Abs. 2 Nr. 2 ProstSchG einzustufen sind.

### *Einrichtung neuer Verfahren*

Zur Erfassung und Bearbeitung der Verfahren im Hinblick auf Prostituierte und Prostitutionsgewerbe bedarf es der Anschaffung einer entsprechenden Software. Dazu kommt ein Pflege- und Wartungsvertrag, dessen Kosten bislang ebenso wenig in die Kostenfolgeabschätzung eingeflossen sind wie die insofern entstehenden Personalkosten.

Gleiches gilt für die notwendige EDV-Anbindung (mit entsprechender Software) an die Finanzverwaltung, um die personenbezogene Anmeldung gemäß § 34 Abs. 8 ProstSchG auf elektronischem Weg vornehmen zu können.

### *2. Zu Nr. 6 (Gesundheitliche Beratung)*

Hinsichtlich der gesundheitlichen Beratung gehen wir von einem deutlich höheren finanziellen Aufwand aus als in den landesseitigen Berechnungen zugrunde gelegt. Dieser resultiert aus nachstehenden Erwägungen:

#### *Zahl der Beratungen*

Die Kostenschätzung des Bundes in der Begründung des Prostituiertenschutzgesetzes, die auch für die Berechnungen des Landes für den Belastungsausgleich herangezogen werden, geht von einer gleichmäßigen Verteilung der Prostituierten über das Land aus. Dies ist aber tatsächlich nicht so, da es stellenweise deutlich größere Sexarbeitsareale gibt, als dies nach der pauschalen Berechnung angenommen wird. So sind gerade in den Ballungsräumen sowie in den Grenzregionen zu den Niederlanden und Belgien verstärkt Prostitutionsgewerbe anzutreffen.

Eine wirkliche Einschätzung der Zahl der Beratungen ist für die jeweils betroffene Kommune derzeit nur mit Einschränkungen möglich. Wir gehen allerdings von einer deutlich höheren Zahl der insgesamt durchzuführenden Beratungsgespräche aus als dies in Ihren Berechnungen zugrunde gelegt wird. Beispielsweise ist allein für Duisburg von rund 3.000 Prostituierten auszugehen.

#### *Zeitlicher Umfang der Beratungen und Aufwand für die Sprachmittlung*

Auch hinsichtlich der den landesseitigen Berechnungen zugrunde gelegten zeitlichen Dauer der durchzuführenden gesundheitlichen Beratungsgespräche gehen wir von einem deutlich höheren Aufwand für die Kommunen aus. Hinzu kommen häufig noch Kosten für die Sprachmittlung.

Die weitaus größte Gruppe der Prostituierten sind Migrantinnen und Migranten, die sich in besonders prekären Lebenssituationen befinden. Sie verfügen oftmals nur über geringe Kenntnisse der deutschen Sprache und können zum Teil nicht lesen und schreiben. Somit kann die erforderliche gesundheitliche Beratung der Prostituierten durch das Gesundheitsamt oftmals nur in der Muttersprache der Prostituierten erfolgen. Dies gilt auch hinsichtlich der Gestaltung etwaigen schriftlichen Informationsmaterials.

Die Gesundheitsämter müssen für die Durchführung der gesundheitlichen Beratung und die ggf. erforderliche Übersetzung von Dokumenten oftmals auf die Hilfe von Dolmetschern und Dolmetscherinnen zurückgreifen. Entgegen der vorliegenden Kosteneinschätzung des Landes ist davon auszugehen, dass nur rund 20 % der Prostituierten über ausreichende Deutschkenntnisse verfügen, so dass in der Regel bei rund 80 % der Beratungen der Einsatz von Sprach- und Kulturmittlern erforderlich ist, damit die Beratenen die komplexen Inhalte der gesundheitlichen Beratung verstehen und aufnehmen können. Damit stellt sich zum einen die praktische Problematik, dass entsprechende Übersetzer in der erforderlichen Zahl zurzeit nicht verfügbar sind. Zum anderen sind die Kosten für Sprach- und Kulturmittler in den vom Land vorgelegten Berechnungen wie bereits oben dargelegt mit einem Stundensatz von 25 € deutlich zu niedrig kalkuliert. So ist darauf zu verweisen, dass das Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetz von einem Stundenhonorar von 70 Euro (zzgl. Fahrtkosten) für Dolmetscherleistungen ausgeht. Selbst wenn man, obwohl das aus unserer Sicht angezeigt wäre, diesen Stundensatz im vorliegenden Fall nicht generell zugrunde legt, muss nach den Erfahrungswerten der Kommunen ein Stundensatz für eine volle Stunde in einer realistischen Höhe von mindestens 60 € plus MWSt zuzüglich Anfahrtskosten (25,00 bis 40,00 Euro) für den Einsatz der Sprachmittler und Sprachmittlerinnen in Ansatz gebracht werden.

Der sprachliche und kulturelle Hintergrund der Prostituierten schlägt sich nicht nur bei der Kalkulation der Sprachmittlerkosten sondern auch bei der Berechnung des zeitlichen Umfangs einer gesundheitlichen Beratung nieder. Anders als in den von Ihnen vorgenommenen Berechnungen muss dieser mit einem durchschnittlichen Zeitwert von 60 Minuten für eine vertrauensvolle, zielführende, der Intention des Gesetzes genügenden gesundheitlichen Beratung angesetzt werden. Dies resultiert u.a. aus der Verlängerung des Beratungsgesprächs um die Übersetzungszeit oder aus anderen, die Beratung erschwerenden Gründen. So kann eine prekäre Lebenssituation weitergehende Hilfestellungen für die Betroffenen in Einzelfällen erforderlich machen. Auch zur Unterbrechung von Infektionsketten wird in einigen Fällen zusätzlich eine Vermittlung in weiterführende Maßnahmen erforderlich sein (körperliche Untersuchung, Labordiagnostik, und bei positiven Befunden Einleitung von entsprechenden Therapien).

#### *Vor- und Nachbereitung der Informations- und Beratungsgespräche*

In der Kostenfolgeabschätzung wurde bislang nicht berücksichtigt, dass neben dem Aufwand für das eigentliche Beratungsgespräch im Zusammenhang mit dessen administrativer Vor- und Nachbereitung (Terminvereinbarung, Organisation von Sprachmittlern, Dokumentation, sonstige Schreibarbeiten etc.) weiterer Aufwand entsteht, der pro Gespräch mit mindestens 30 Minuten (Laufbahngruppe 1, zweites Einstiegsamt) veranschlagt werden muss. Ebenso wenig ist der Aufwand für fachliche Austausche, Fort- und Weiterbildungen oder die Informations- und Öffentlichkeitsarbeit erfasst.

#### *Qualifikation des Personals, das die gesundheitliche Beratung durchführt*

Die Beratung erfordert vor allem sozialarbeiterische/-pädagogische Fachkenntnisse. Die Stundensätze für derartig qualifiziertes Personal mit entsprechenden Stundensätzen müssen zugrunde gelegt werden. Hinzu kommen können im Einzelfall ggfls. Kosten für ärztliches Personal.

3. *Zu Nr. 9 (Bearbeitung des Antrags auf Erlaubnis zum Betrieb eines Prostitutionsgewerbes)*

Es ist nicht sicher zu prognostizieren, wie hoch die Anzahl der Betriebe im Prostitutionsgewerbe ist. Dies ist mit den rechtlichen Unklarheiten bei der Einordnung der verschiedensten Erscheinungsformen der sogenannten Wohnungsprostitution, die erhebliche Schwankungen in den Zahlen der Betriebe nach sich ziehen, zu begründen. Nach den Erfahrungen unserer Mitglieder gibt es neben wenigen Prostituierten, die tatsächlich in der von ihnen bewohnten Wohnung tätig sind, eine erhebliche Zahl von Prostituierten, die allein oder zu mehreren, mit oder ohne Organisatoren im Hintergrund, in zweckentfremdeten Wohnungen arbeiten. Eine exakte Erfassung und Prüfung der Organisationsformen war bislang nach Auskunft unserer Mitglieder nicht erforderlich. Deshalb ist nicht absehbar, ob und wie diese Personen ihre Tätigkeit anmelden werden und wie sich die behördliche Beurteilung letztlich darstellen wird.

Hervorzuheben ist, dass im Kontakt mit Betreibern von Prostitutionsgewerben in aller Regel nach dem Vier-Augen-Prinzip vorzugehen und die Überwachung jener Gewerbe stets mit zwei Personen durchzuführen ist, was den entstehenden Vollzugsaufwand weiter erhöhen wird.

#### **IV. Zusammenfassung**

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass schon die Kosten für die gesundheitliche Beratung um ein Mehrfaches über der vorliegenden Kostenrechnung des Landes liegen und damit der Kostenausgleich deutlich höher als bislang berechnet vorgenommen werden muss. Das Land hat in seinen Berechnungen den Kostenausgleich nur für das Einführungsjahr, nicht aber für die Folgejahre vorgesehen. Diese Annahme widerspricht den Vorgaben des Konnexitätsausführungsgesetzes. Art. 78 Abs. 3 LV NRW i. V. m. § 1 Abs. 1 KonnexAG stellen auf die Aufgabenübertragung insgesamt ab, die zu einer Mehrbelastung führt und dann solange ausgeglichen werden muss, bis die Aufgabe nicht mehr auf die Kommunen übertragen ist (vgl. § 4 Abs. 3 Satz 2 KonnexAG: „Die Zahlung ist zu leisten, solange die Aufgabe wahrgenommen wird.“) oder keine Mehrkosten mehr bei den Kommunen dafür entstehen. Dies lässt sich bereits aus dem Wortlaut und dem Schutzzweck der Normen herleiten. Darüber hinaus steht es dem Ordnungsgeber natürlich zu, den Belastungsausgleich bzw. die Pauschale (ggfs. auch jährlich) anzupassen, wenn es durch spätere Änderungen zu Entlastungen oder zu Belastungen kommt. Dementsprechend muss aufgrund der Aufgabenübertragung eine Kostenerstattung auch für die Folgejahre geleistet werden.

Für weitere Gespräche stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen  
In Vertretung



Dr. Helmut Fogt  
Beigeordneter  
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Marco Kuhn  
Erster Beigeordneter  
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Andreas Wohland  
Beigeordneter  
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen