

Stadt Heidelberg

Drucksache:
0285/2018/BV

Datum:
03.09.2018

Federführung:
Dezernat IV, Amt für Chancengleichheit

Beteiligung:

Betreff:

**Förderung einer Prostituiertenberatungsstelle –
Zuschuss an das Diakonische Werk Heidelberg**

Beschlussvorlage

Beratungsfolge:

Gremium:	Sitzungstermin:	Behandlung:	Zustimmung zur Beschlussempfehlung:	Handzeichen:
Ausschuss für Soziales und Chancengleichheit	18.09.2018	Ö	() ja () nein () ohne	
Haupt- und Finanzausschuss	19.09.2018	Ö	() ja () nein () ohne	

Beschlussvorschlag der Verwaltung:

Der Ausschuss für Soziales und Chancengleichheit empfiehlt dem Haupt- und Finanzausschuss folgenden Beschluss:

- *Das Diakonische Werk erhält eine Förderung in Höhe von bis zu 75.000 € für den Betrieb einer Prostituiertenberatungsstelle in Heidelberg für die Zeit vom 01.01.-31.12.2019*
- *Die Fördermittel in Höhe von 75.000 € werden im Teilhaushalt des Amtes für Chancengleichheit (Amt 16) außerplanmäßig bereitgestellt (Deckung über Sachmittel /Restmittel aus Vorjahren) in Höhe von 75.000 € im Teilhaushalt Amt 16)*

Finanzielle Auswirkungen:

Bezeichnung:	Betrag in Euro:
Ausgaben / Gesamtkosten:	
• einmalige / laufende Kosten Ergebnishaushalt	75.000 €
Einnahmen:	
• keine	
Finanzierung:	
• Über- / Außerplanmäßiger Mittelbedarf 2019	75.000 €
• Deckung bei Teilhaushalt Amt 16, Sachmittel	75.000 €
Folgekosten:	
• Die Abschätzung der jährlichen Folgekosten ist der Begründung zur Vorlage (Seite 3.5) zu entnehmen.	

Zusammenfassung der Begründung:

Zur verbesserten Umsetzung des Schutzes von Prostituierten in Heidelberg soll eine niederschwellige Beratungsstelle für Prostituierte mit dem Schwerpunkt der aufsuchenden Arbeit durch die Diakonie aufgebaut und betrieben werden. Die Arbeit der Beratungsstelle wird durch die SRH wissenschaftlich begleitet. Der Aufbau der Beratungsstelle wird 2018 durch das Land finanziell gefördert.

Begründung:

1. Ausgangssituation und Handlungsbedarfe

1.1. Neues Gesetz

Am 21. Oktober 2016 wurde das „Gesetz zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen“ (Prostituiertenschutzgesetz, ProstSchG) von der Bundesregierung erlassen. Das entsprechende Ausführungsgesetz Baden-Württembergs trat am 01. November 2017 in Kraft. Neben der Regulierung der Arbeitsbedingungen, einer Anmeldepflicht und einer verpflichtenden Gesundheitsberatung wird auch die Verbesserung der niederschweligen Beratungsarbeit für Prostituierte zum gesetzlichen Ziel. Damit bietet sich erstmals eine gesetzliche Grundlage, um die konkreten Notlagen – und daraus resultierend, die besondere Schutzbedürftigkeit – der Personen in diesem Gewerbe, intensiver in den Blick zu nehmen. Darüber hinaus ist der Aufbau einer niederschweligen Beratungsstelle ein priorisierter Vorschlag im Heidelberger Aktionsplan.

1.2. Prostitution in Heidelberg

Nach einschlägiger Recherche findet Prostitution in Heidelberg hauptsächlich in der klassischen Form eines Bordells beziehungsweise in bordellähnlichen Betrieben/Clubs, aber auch in Massage-Salons statt. Für die in Heidelberg vorhandenen 14 Gewerbe ergeben sich zwei Knotenpunkte: das „Laufhaus“ Bienenstock in der Eppelheimer Straße (mit 30 Zimmern) und eine Ansammlung kleinerer Bordelle in Rohrbach Süd. Vereinzelt finden sich Gewerbe auch in anderen Stadtteilen. Wie auf entsprechenden Portalen im Internet ersichtlich wird, gibt es in Heidelberg außerdem einen Graubereich in Form von Hotelprostitution oder Escort Service über den keine offiziellen Daten vorliegen.

Nach Auskunft des Gesundheitsamtes wurden seit Beginn der Beratungen von November 2017 bis August 2018 in Heidelberg insgesamt 320 Frauen beraten. Aufgrund der hohen Fluktuation und Mobilität der Frauen innerhalb des Milieus und des Dunkelfeldes im Rotlichtbereich ist die genaue Anzahl Prostituiertes in der Stadt nur bedingt erfassbar. Auch in anderen Städten wird durch die Polizei und Fachberatungsstellen von einer Dunkelziffer ausgegangen, die offizielle Zählungen weit übersteigt.

1.3. Lebenslagen der Prostituierten

Die in Heidelberg arbeitenden Frauen kommen bis zu 80 % aus Osteuropa (hier besonders Rumänien und Bulgarien). Ein Großteil der osteuropäischen Frauen spricht wenig beziehungsweise kein Deutsch, ist sehr jung und kommt aufgrund von Armut und beruflicher Perspektivlosigkeit nach Deutschland. Wie auch in anderen Städten wird ihre Tätigkeit häufig von sogenannten „Loverboys“ oder durch Familienangehörige organisiert, verbunden mit der Verpflichtung, die Familie im Heimatland zu versorgen.

Die Lebenslagen auch der in Heidelberg tätigen Prostituierten sind von ausgeprägten Notlagen und Abhängigkeitsbeziehungen geprägt. In Bordellen mieten sie sich entweder tage- oder wochenweise in ein Zimmer ein, wobei hier in der Regel eine hohe Zimmermiete von circa 100-150 € pro Tag anfällt. Dazu kommen weitere tägliche Kosten, wie die für Security, Essen, Bettwäsche oder Kondome und ein täglicher Steuersatz von 25 € (nach Düsseldorfer Verfahren). Im Gegensatz dazu steht der Durchschnittsverdienst pro Freier von etwa 35 €. Viele Frauen, besonders die osteuropäischen, bleiben oft 24 Stunden in den Zimmern und verlassen das Bordell nicht.

Kenntnisse über den Zugang zu möglichen unterstützenden Einrichtungen sind daher kaum vorhanden.

Typischerweise sind zugewanderte Prostituierte sehr selten krankenversichert. Gleichzeitig tragen sie aufgrund milieubedingter Infektionskrankheiten und einem hohen Gewaltpotenzial ein besonders hohes Gesundheitsrisiko. Zu den körperlichen kommen häufig schwere psychische Beeinträchtigungen wie Depressionen oder posttraumatische Belastungsstörungen, von denen circa 68 % der Frauen betroffen sind. Regelmäßig wird von einem milieubedingten ausgeprägten Suchtverhalten (Alkohol, Tabletten, Drogen) berichtet, um den Alltag erträglicher zu machen. Darüber hinaus stehen die Frauen in weiteren komplexen Abhängigkeitsverhältnissen, welche unter anderem Zuhälterei, aber auch Zwangsprostitution oder Menschenhandel einschließen können. Gleichzeitig haben die Frauen aufgrund der hohen gesellschaftlichen Tabuisierung von Prostitution, milieubedingten oder sprachbedingten Gründen Probleme, von sich aus ihre Hilfsbedürftigkeit zu offenbaren, Hilfe in Anspruch zu nehmen und sich an allgemeine Beratungsfachdienste in Heidelberg zu wenden.

1.4. Handlungsbedarfe

Diese Ausgangslage macht offensichtlich, dass Prostituierte zu einer besonders gefährdeten Gruppe in Heidelberg gehören, die besondere Bedarfe auslöst. Eine Befassung mit den sechs baden-württembergischen Kommunen, die auf diese Bedarfe mit gezieltem Engagement eingehen - hier ist vor allem die Stadt Freiburg zu nennen, deren Rahmenbedingungen denen in Heidelberg am ähnlichsten sind - sowie aufsuchende Arbeit in der Szene haben ergeben, dass die Schaffung professioneller Unterstützung in Form einer niedrigschwelligen, anonymen Beratungsstelle vor Ort nicht nur einer gesetzlichen Zielsetzung entspricht, sondern in Heidelberg von großer Wichtigkeit ist, da entsprechende Beratungsstrukturen und Hilfsnetzwerke bisher nicht vorhanden sind.

Folgende Bedarfe haben sich herauskristallisiert:

- Aufsuchende vorurteilsfreie und akzeptierende Unterstützungsarbeit (Streetwork), um sowohl erste schnelle und konkrete Hilfestellung bei Alltagsproblemen (zum Beispiel Auskunft zu Ärzten, Krankenversicherung, Behörden) anbieten zu können als auch Informationen über die Beratungsstelle und deren Hilfsangebote zu vermitteln. Der Weg in die Beratungsstelle soll erleichtert werden mit dem Ziel einer nachhaltigen psychosozialen Beratung/allgemeinen Sozialberatung der einzelnen Personen zur Verbesserung ihrer Lebenssituation. Aus Sicherheitsgründen wird von allen ExpertInnen empfohlen Streetwork nur zu zweit durchzuführen.
- Folgeberatung und gegebenenfalls längerfristige psychosoziale Begleitung in den Räumlichkeiten einer Beratungsstelle oder gegebenenfalls in den Wohnungen der Frauen und Motivation zur weiteren Hilfeannahme nach Bedarf.
- Vermittlung und Begleitung in andere Hilfeangebote und Kooperation mit anderen sozialen Diensten (Schuldnerberatung, Migrationsberatung, Schwangerschafts- und Schwangerschaftskonfliktberatung),
- Koordination von Hilfsangeboten (zum Beispiel Gesundheit, Migration, Sucht, Gewalt) sowie die kollegiale Beratung zu prostitutionsspezifischen Fragestellungen und direkte Unterstützung für KollegInnen in der Stadt (Ämter, Behörden, Beratungsstellen), die im Kontakt mit Prostituierten stehen. In diesem Zusammenhang ist es erforderlich, das Beratungsangebot im gesamten Stadtgebiet bekannt zu machen und proaktiv auf städtische und soziale AkteurInnen zugehen, wichtige Kooperationen zu initiieren und für Fragestellungen rund um das Thema Prostitution zur Verfügung zu stehen.

- Unterstützung bei einer beruflichen Umorientierung (Ausstiegshilfen), Schaffung einer Existenzsicherung außerhalb der Prostitution und Unterstützung bei der Beschaffung und Erhaltung einer Wohnung/Unterkunft.
- Unterstützung bei der Geltendmachung von (rechtlichen) Ansprüchen zur Sicherung der Existenz und Information zu der rechtlichen Lage von Prostituierten in Deutschland (vergleiche ProstSchG seit 01.Juli 2017)
- Enge Kooperation mit anderen Fachberatungsstellen, vor allem in Bezug auf Zwangsprostitution, Menschenhandel und Gewalt (zum Beispiel Mitternachtsmission Diakonisches Werk Heilbronn oder P.I.N.K. Fachberatungsstelle für Prostituierte und FreiJa – Aktiv gegen Menschenhandel Diakonisches Werk Freiburg et cetera) zur Schaffung von Synergien für die Zielgruppen.
- Aufbau von niedrigschwelligen Angeboten (zum Beispiel ein Café) in der Beratungsstelle mit Schutzraum für Frauen in der Prostitution und Infoveranstaltungen für diese (beispielsweise Verhütungs- und Gesundheitskurse) und Gesundheitsangebote (kostenfreie Untersuchungen durch ehrenamtliche ÄrztInnen).
- Anleitung und Begleitung der ehrenamtlich Tätigen (zum Beispiel, medizinische Versorgung durch ÄrztInnen/Hebammen, alternative Berufsorientierung, SprachmittlerInnen/DolmetscherInnen), Gremienarbeit und Öffentlichkeitsarbeit mit dem Ziel, zu einer Verbesserung der Lebenssituation der in der Prostitution Tätigen beizutragen und Stigmatisierung und Ausgrenzung zu verringern.

Um die erforderliche enge Vernetzung sowie eine grundsätzliche Verständigung und ein interdisziplinärer Austausch zwischen den verschiedenen Berufsgruppen und AkteurInnen über alle relevanten Themen zu ermöglichen, ist ein **Runder Tisch Prostitution** in Heidelberg erforderlich und geplant. Die Teilnehmenden sollen aus den Behörden, der Politik, den Wohlfahrtsverbänden, städtischen Vereinen, der Polizei, der Agentur für Arbeit, dem Jobcenter sowie Hochschulen kommen. Dieses Netzwerk hilft der Beratungsstelle, die sozialen, rechtlichen und gesundheitlichen Rahmenbedingungen der betroffenen Frauen nachhaltig zu verbessern und deren Sicherheit zu erhöhen.

2. Umsetzungsmöglichkeiten

2.1. Trägerschaft

Der Austausch mit allen einschlägigen Frauenverbänden und –vereinen in Heidelberg hatte zum Ergebnis, dass die bestehenden Beratungsangebote konzeptionell und strategisch nicht auf die spezifischen Herausforderungen dieser Zielgruppe ausgerichtet sind und die erforderlichen zusätzlichen Kompetenzen, Konzepte und Kapazitäten unabhängig von diesen Strukturen entstehen sollten.

Die besten Voraussetzungen sehen wir dafür beim Diakonischen Werk Heidelberg. Den Ausschlag dieser Entscheidung gaben besonders die dortige Möglichkeit der aufsuchenden Arbeit sowie das bereits vorhandene breite Spektrum der erforderlichen Fachberatungen, welche notwendig sind, um Frauen in der Prostitution qualifiziert zu beraten (Schwangerenberatung, Schuldnerberatung und Migrationsberatung). Somit kann ein schneller und gelingender Aufbau der Beratungsstelle Prostitution sowie eine nachhaltige Weiterentwicklung gewährleistet werden.

Die derzeitigen Fachkräfte Frau Nora Bretsch und Marie-Luise Fahr (Sozialarbeiterinnen, Systemische Beraterinnen) können langjährige Beratungserfahrung in diesen Bereichen vorweisen. Beide sind intensiv fortgebildet zum Thema Prostitution und Menschenhandel.

Da bis auf eine Stelle sämtliche Beratungsangebote für Prostituierte in Baden-Württemberg in der Trägerschaft des Diakonischen Werkes liegen, sind hier langjährige entsprechende Erfahrungswerte vorhanden, auf die aufgebaut werden kann. Mit der in Mannheim etablierten Beratungsstelle „Amalie“ besteht ein enger fachlicher Austausch. Der Dachverband des Diakonischen Werkes bietet regelmäßig Fortbildungen an und stellt eine Interessensvertretung für die Beratungsstellen sicher. Durch deren bundesweite und enge Vernetzung auch in Form regelmäßiger Arbeitsgruppen und Fortbildungen, kann eine hohe Qualität der Arbeit vorgehalten werden.

Zu erwarten sind höhere Chancen auf eine Landesförderung, da bereits 5 Fachstellen der Diakonie in Baden-Württemberg gefördert werden. Diese Hoffnung hat sich bereits erstmals erfüllt. Das Ministerium für Soziales und Integration des Landes gewährt dem Diakonischen Werk Heidelberg im Rahmen einer Impulsfinanzierung einen Zuschuss, der den Start der Beratungsarbeit im Juli 2018 und deren weiteren Aufbau bis 31.12.2018 ermöglicht. Dies bestätigt zum einen den Bedarf zum Schutz einer unter besonders prekären Bedingungen arbeitenden Personengruppe in Heidelberg. Zum anderen bestätigt es die in engem Austausch mit der Verwaltung erarbeiteten Vorstellungen zu einem qualifizierten weiteren Vorgehen in Heidelberg. Das dem erfolgreichen Förderantrag beim Land sowie dem bei der Stadt Heidelberg für 2019 eingereichten Förderantrag zugrundeliegende Konzept ist als Anlage 01 dieser Vorlage beigefügt.

Das Vorgehen soll entsprechend der Evaluationsergebnisse der laufenden Arbeit sowie der Bedarfslagen in Heidelberg fortlaufend weiterentwickelt werden. In Verbindung damit ist vom Amt für Chancengleichheit eine Einsetzung des Runden Tisches Prostitution ist für den Herbst 2018 geplant. Eine Vernetzung und Einbindung aller wichtigen Kooperationspartner*innen ist bereits erfolgt.

2.2. Übersicht der Phasen / Zeitleiste des Projekts

Phase 1 1. Juli bis 31. Dezember 2018: Beginn des Aufbaus und der Einarbeitung der Fachkräfte in das Handlungsfeld gemäß der Impulsfinanzierung des Landes Baden-Württemberg. Beginn der mobilen aufsuchenden Streetwork vor Ort und der allgemeinen Beratungstätigkeit, Vernetzung mit KooperationspartnerInnen und Umsetzung des Grundlagenkonzepts.

Phase 2 1. Januar 2019 bis 31. Dezember 2019: Intensivierung der Fachberatung und Fortführung der aufsuchenden Arbeit in den Bordellen, Etablierung des Runden Tisches, Spezifizierung auf die Heidelberger Zielgruppe und vertiefte Vernetzung mit entsprechenden Stellen. Kontinuierliche Evaluation (extern wie intern) des Projektes.

Zum Ende der Phase wird geprüft, inwieweit die Beratungsstelle in dieser oder anderer Form und Größenordnung in Heidelberg sinnvoll und notwendig ist (Ziffer 3.4), um rechtzeitig Anpassungen in Ziel und Ausrichtung vornehmen zu können und eine weitere Finanzierung zu klären.

Phase 3 1. Januar 2020 bis 31. Dezember 2020: Strategische Zielplanung und Neuausrichtung für die nächsten Jahre, kontinuierliche Evaluation und Anpassung der Arbeit. Die Finanzierung dieser Phase ist offen und nicht Gegenstand dieser Beschlussvorlage (siehe hierzu Ziffer 3).

2.3. Evaluation

Die Fachberatungsstelle wird eine ausdifferenzierte Einzelfall-Statistik erheben. Darüber hinaus soll eine umfangreiche externe Evaluation des Projektes eine zielgruppenspezifische und an das örtliche Milieu angepasste Arbeitsweise sicherstellen. Professor Nils Habermann, Professor für Rechtspsychologie an der SRH, wird dieses Projekt mit einer entsprechenden wissenschaftlichen Studie begleiten.

3. Finanzierung

Das Diakonische Werk Heidelberg hat für die Zeit vom 01.01.2019 bis 31.12.2019 (Ziffer 2.2, Phase 2) einen Antrag auf Förderung der Prostituiertenberatungsstelle durch die Stadt Heidelberg gestellt. Danach ist folgende Finanzierung geplant:

Aufwand		Finanzierung	
Personal (2 FK, insges. 50-70% Stellenanteil)	47.500 €	Spenden	7.000 €
Supervision, Dolmetscher	5.100 €	Zuschuss Stadt Heidelberg	75.000 €
Sachaufwand *	18.410 €		
Overhead	5.790 €		
Beschaffungen	5.200 €		
gesamt	82.000 €	gesamt	82.000 €

* für laufenden Geschäftsaufwand, IT, Kommunikation, Fahrtkosten, Giveaways, Medikamente, Fortbildung

Die angeführten Kosten entsprechen dem vorliegenden und abgestimmten Konzept (Anlage 01). Sie erscheinen notwendig und angemessen.

Auch im Vergleich mit der Beratungsstelle P.I.N.K. in Freiburg, die sowohl hinsichtlich ihrer Größenordnung als auch der Struktur der Szene vergleichbar mit Heidelberg ist, erscheinen die Kosten angemessen: Die Beratungsstelle in Freiburg wird jährlich durch Fördermittel der Stadt Freiburg in Höhe von 71.550 € sowie zusätzlich durch Fördermittel des Landes in Höhe von circa 60.000 €, durch kirchliche Eigenmittel und Stiftungsgelder finanziert.

Für die Förderung der Beratungsstelle in 2019 müssen im Teilhaushalt des Amtes 16 außerplanmäßige Transfermittel bereitgestellt werden. Zur Deckung stehen im Teilhaushalt des Amtes 16 Restmittel (Sachmittel) aus Vorjahren zur Verfügung.

Das Diakonische Werk wird parallel beim Land Baden-Württemberg einen Förderantrag für 2019 stellen. Auch die Verwaltung wird sich weiterhin intensiv für eine Landesförderung einsetzen. Ob das Land fördert und gegebenenfalls in welcher Höhe, wird allerdings erst 2019 feststehen, nachdem der Landeshaushalt in Kraft getreten ist und eventuelle Förderprogramme ausgeschrieben wurden. Im Falle einer Landesförderung würde sich die kommunale Förderung entsprechend reduzieren.

Seitens des Landes gibt es bisher keine allgemein verbindliche Regelung zur Förderung von Prostituiertenberatungsstellen, da es sich zwar um ein gesetzliches Ziel, nicht aber um eine Verpflichtung handelt.

Die bereits bestehenden Beratungsstellen in Mannheim, Freiburg, Kehl, Heilbronn und Karlsruhe werden jeweils im Rahmen von Einzelfallentscheidungen institutionell durch das Land gefördert. Für das 2. Halbjahr 2018 fördert das Land das Diakonische Werk Heidelberg mit bis zu 55.000 € als Impulsförderung für den Aufbau der Beratungsstelle in Heidelberg (Ziffer 2.2, Phase 1). Wir rechnen damit, dass das Land die Beratungsstelle auch künftig in ähnlicher Höhe fördert, dies ist aus genannten Gründen aber unsicher.

Sollte die Prostituiertenberatungsstelle über 2019 hinaus fortgeführt werden (Ziffer 2.2, Phase 3), müssten im Doppelhaushalt 2019/2020 für 2020 städtische Mittel bereitgestellt werden. Die Höhe der benötigten Mittel hängt von der Evaluation der Maßnahme, der Landesförderung und den Möglichkeiten der Finanzierung durch weitere Dritte ab. Der zukünftige Förderbedarf kann aus diesen Gründen für die Haushaltsplanung 2019/2020 nicht beziffert werden und müsste daher bei Bedarf außerplanmäßig bereitgestellt werden.

Prüfung der Nachhaltigkeit der Maßnahme in Bezug auf die Ziele des Stadtentwicklungsplanes / der Lokalen Agenda Heidelberg

1. Betroffene Ziele des Stadtentwicklungsplanes

Nummer/n: (Codierung)	+ / - berührt:	Ziel/e:
SOZ 2		Ziel/e: Diskriminierung und Gewalt vorbeugen Begründung: Die Hilfesuchenden sind sowohl gesellschaftlicher Diskriminierung als auch einem hohen Gewaltpotenzial ausgesetzt. Die Beratungsarbeit unterstützt sie präventiv und bei akuten Problemen. Ziel/e:
SOZ 3		Ziel/e: Solidarität und Eigeninitiative, Selbsthilfe und bürgerschaftliches Engagement fördern Begründung: Die Beratungsarbeit leistet konkrete Hilfe zur Selbsthilfe, indem die Hilfesuchenden unterstützt werden ihr Leben selbst zu gestalten. Ziel/e:
SOZ 12		Ziel/e: Selbstbestimmung gewährleisten Begründung: Durch die Beratungsarbeit können die Hilfesuchenden, die in hohem Maße Abhängigkeiten unterliegen, mehr Selbstbestimmung über ihr Leben und ihre Zukunft erlangen.

2. Kritische Abwägung / Erläuterungen zu Zielkonflikten:

Keine

gezeichnet
Wolfgang Erichson

Anlagen zur Drucksache:

Nummer:	Bezeichnung
01	Konzept zur Prostituiertenberatungsstelle