

**Unaufgeforderte Stellungnahme des KOK e.V.  
zum Entwurf eines Gesetzes vom 04.06.2013 zur  
Bekämpfung des Menschenhandels und Überwachung von  
Prostitutionsstätten (BT-Drucksache 17/13706)**

**Im Rahmen der 141. Sitzung des Rechtsausschusses**

**Berlin, 20.06.2013**

KOK e.V.  
Kurfürstenstr. 33  
10785 Berlin  
Tel.: +49 (0)30 / 263 911 76  
Fax: +49 (0)30 / 263 911 86  
E-mail: [info@kok-buero.de](mailto:info@kok-buero.de)  
[www.kok-buero.de](http://www.kok-buero.de)

## Einleitung

Der Bundesweite Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess – KOK e.V. begrüßt die Bestrebungen der Bundesregierung, die Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates umzusetzen. Der aktuelle Gesetzesentwurf zur Bekämpfung des Menschenhandels und Überwachung von Prostitutionsstätten, BT-Drs.17/13706 vom 04.06.2013, ist jedoch aus Sicht des KOK unzureichend, um den weitreichenden Vorgaben aus der Richtlinie gerecht zu werden.

Der KOK bedauert sehr, dass eine weitergehende Prüfung der Vorschläge aus Fachkreisen und Strafverfolgungsorganen auf die kommende Legislaturperiode vertagt wurde und keine der während der Verbändeanhörung und der Expert\_innenanhörung vorgeschlagen Änderungen in den neuen Gesetzesentwurf aufgenommen wurden. Der Diskurs zu Menschenhandel wird in Deutschland schon seit geraumer Zeit geführt und notwendige Änderungen im Strafrecht seit Jahren diskutiert.<sup>1</sup> Der KOK teilt deshalb die Begründung des Gesetzesentwurfs, dass wegen der Fristgebundenheit der Umsetzung der Richtlinie eine intensive Prüfung und Erörterung der Vorschläge nicht möglich war, nicht. Die Richtlinienumsetzung bietet eine gute Gelegenheit, ein ganzheitliches und menschenrechtsbasiertes Vorgehen gegen Menschenhandel zu gestalten und sollte als solche dringend genutzt werden.

Auf Grund der Tatsache, dass es in Bezug auf das Strafgesetzbuch sowie die Strafprozessordnung im Vergleich zum Gesetzesentwurf vom 24.10.2012 keine Veränderungen gab, möchte der KOK für ausführliche Empfehlungen auf die [KOK Stellungnahme vom 21.11.2012](#), die im Rahmen der Verbandsbeteiligung erstellt wurde, verweisen und hier nur die wichtigsten Punkte kurz anführen.

Ausführlichere Anmerkungen möchte der KOK zum neu eingefügten Artikel 2 machen, der eine Änderung der Gewerbeordnung und Regulierung der Prostitutionsstätten vorsieht.

### **1) Anmerkungen zu den vorgeschlagenen Änderungen (Artikel 1 Gesetzesentwurf) sowie weitere aus Sicht des KOK umzusetzende Vorgaben aus der Richtlinie**

Der KOK begrüßt die Erweiterung der Ausbeutungsformen um die Aufnahme der Ausnutzung von Betteltätigkeit und die Begehung strafbarer Tätigkeiten sowie die Organentnahme in §233 durch Artikel 4 Nummern 2 - 4.

---

<sup>1</sup> Vgl. BMAS/KOK e.V. (2012): Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung in Deutschland. Berlin.

Der KOK teilt die in der Begründung des Gesetzesentwurfs erörterte Ansicht, dass die Formulierung „dazu bringen“ ein besonderes Hindernis bei der Beweisführung der Strafverfolgung darstellt. Im Rahmen des Umsetzungsgesetzes wäre es aus Sicht des KOK wünschenswert, eine neue Formulierung der Tathandlung zu erarbeiten. Darüber hinaus erachtet der KOK eine Prüfung einer insgesamt Neuordnung der strafrechtlichen Regelungen zu Menschenhandel als erforderlich. Dabei sollten bereits erarbeitete Empfehlungen aus Fachkreisen Berücksichtigung finden.<sup>2</sup>

Im Folgenden möchte der KOK noch einige Punkte aus der Stellungnahme hervorheben:

- Aus Sicht des KOK sind Opferschutz- und Opferrechtsaspekte, wie sie von der Richtlinie gefordert werden, noch nicht im vollen Umfang im deutschen Recht verankert. Dies ist besonders im Bezug auf die Straffreiheit der Betroffenen und der Verzicht auf Strafverfolgung (Art. 8) der Fall. Die gesetzliche Regelung in § 154c Absatz 2 StPO ist unzureichend, da eine Kann-Vorschrift Ermessensspielraum eröffnet und die Opfer mangelhaft vor Strafverfolgung schützt.

- Auch verlangt eine ordnungsgemäße Umsetzung der Richtlinie, dass Betroffene von Menschenhandel vor, während und nach den Strafverfahren Unterstützung und Betreuung erhalten (Art. 11). Zwar wird in der Richtlinie in Erwägungsgrund Nummer 17 festgestellt, dass diese Richtlinie nicht auf die Bedingungen für den Aufenthalt der Opfer von Menschenhandel im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten eingehen möchte, allerdings ist gleichzeitig im Rahmen der Prüfung der Umsetzung von Artikel 11 fraglich, wie dies ohne eine Prüfung der aufenthaltsrechtlichen Situation erfolgen soll. Für ausländische Betroffene von Menschenhandel ist zunächst einmal, unabhängig davon, ob es sich um Drittstaatsangehörige oder EU-BürgerInnen handelt, die aufenthaltsrechtliche Situation entscheidend, um die Unterstützungs- und Betreuungsmaßnahmen sicherzustellen. Letztlich sind überwiegend alle Sonderregelungen für die Betreuung und den Schutz für Betroffene von Menschenhandel in den aufenthaltsrechtlichen Vorschriften erfasst und finden sich nur punktuell in der Strafprozessordnung oder im Strafgesetzbuch. Damit das von der Richtlinie geforderte ganzheitliche menschenrechtsbasierte Vorgehen durchgesetzt werden kann, müssen daher im Rahmen der Umsetzung der Richtlinie unbedingt die aufenthaltsrechtlichen Vorschriften auch einer Prüfung unterzogen werden. Daher ist es dringend notwendig, dass eine Abkopplung des Aufenthaltsrechts von der Aussagebereitschaft mit einer Befristung von mindestens drei Jahren durchgeführt wird und danach die Möglichkeit einer Verfestigung des Aufenthalts in Form einer Niederlassungserlaubnis unter bestimmten Voraussetzungen gewährt wird. Um die Unterstützung der Betroffenen sicherzustellen, muss dies mit einem gesicherten Zugang zu sozialrechtlichen Leistungen sowie einer ausreichenden und angemessenen Finanzierung der Fachberatungsstellen gekoppelt sein. Bisher ist dies in Deutschland nicht der Fall.

---

<sup>2</sup> Vgl. ebd., Renzikowski, L1 WP3, S. 294ff.

Desweiteren ist es notwendig, den Schutz der Opfer von Menschenhandel bei Strafermittlung und Strafverfahren weiter zu stärken (Art. 12). Vorschriften zur Vermeidung einer Sekundärviktimisierung finden sich in der Strafprozessordnung. Der KOK empfiehlt in die RiStBV aufzunehmen, dass bei einer Vernehmung von traumatisierten bzw. von Traumatisierung gefährdeten ZeugInnen besondere Schutzmaßnahmen (Bild-Ton-Aufzeichnung, ausgewählte DolmetscherInnen etc.) gewählt werden müssen. Besonders bei Kindern besteht weiterer Umsetzungsbedarf, da zum jetzigen Zeitpunkt Vorschriften wie die Bild-Ton-Aufzeichnung (StPO § 255 a) oder der Ausschluss der Öffentlichkeit (§ 172 Nr.4 GVG) lediglich als Ermessensvorschriften geregelt sind.

Ein weiterer wichtiger Punkt zum Schutz der Opferrechte ist der Zugang zur Rechtsberatung. Der von der Richtlinie vorgesehene unverzügliche unentgeltliche Zugang zu Rechtsberatung sowie rechtlicher Vertretung (Art. 12 Abs. 2) bei Opfern ohne ausreichend finanzielle Mittel ist nicht hinreichend gewährleistet.

Ein sensibler Umgang mit Betroffenen von Menschenhandel setzt voraus, dass Personen, die potentiell mit den Betroffenen arbeiten, ausreichend geschult werden. Regelmäßige Schulungen wie in der Richtlinie vorgesehen (Art. 9) finden derzeit nicht statt.

## **2) Anmerkungen zu den vorgeschlagenen Neuerungen (Artikel 2 Gesetzesentwurf)<sup>3</sup>**

Mit der Erweiterung des § 38 Absatz 1 GewO werden Prostitutionsstätten, die nach außen als solche erkennbar sind, in den Katalog der überwachungsbedürftigen Gewerbe aufgenommen. Die zuständige Behörde nimmt damit automatisch nach Erstattung der Gewerbeanmeldung oder –ummeldung eine Zuverlässigkeitsprüfung des/der Gewerbebetreibenden vor. Artikel 2 Nr. 2 sieht desweiteren vor, dass die zuständigen Stellen den Gewerbebetrieb von bestimmten Auflagen abhängig machen können.

Eine Regulierung von Prostitutionsstätten durch die Aufnahme in die Gewerbeordnung ist ein diskussionswürdiger Ansatz, da er zu einer Gleichstellung von Prostitution mit anderen Beschäftigten beitragen kann und damit eine zusätzliche Stigmatisierung der in der Prostitution tätigen Personen verhindern könnte. Doch Regulierung und Kontrolle der Prostitution dürfen nicht ohne klare Unterstützungsangebote gedacht werden und sollten unter Einbindung von Sachverständigen aus der Praxis, allen voran Sexworker\_innen-Selbstorganisationen und Prostituiertenfachverbände, geschehen. Es ist bedauerlich, dass bei den Überlegungen zum Gesetzesentwurf keiner der umfassenden Vorschläge der Sachverständigen, die letztes Jahr vom Familienausschuss zur Umsetzung der Europaratskonvention zur Bekämpfung des Menschenhandels (SEV 197) befragt worden sind, aufgenommen wurde<sup>4</sup>. Sowohl das Übereinkommen des Europarats als auch die Richtlinie

<sup>3</sup> Punkt 2) dieser Stellungnahme bringt die Meinung der überwiegenden Mehrheit der im KOK e.V. organisierten Mitgliedsorganisationen zum Ausdruck.

<sup>4</sup> Siehe [schriftliche Stellungnahme des KOK e.V.](#) zu dem öffentlichen Fachgespräch „Europaratsübereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels“ vom 19.03.2012

der EU-Kommission zur Bekämpfung des Menschenhandels weisen in ihren Forderungen breite thematische Überschneidungen auf, v.a. bezüglich ihrer Fokussierung auf Opferschutz und Opferrechte. Auch weitere vorliegende Ergebnisse wie der vom BMFSFJ durchgeführte Workshop zur Regulierung von Prostitutionsstätten vom März 2008<sup>5</sup>, die Gespräche der Bund-Länder AG Menschenhandel oder erprobte Modelle aus den Bundesländern haben keinen Eingang in die Überlegungen zum Gesetzesentwurf gefunden. Der KOK sieht darüber hinausgehend die Notwendigkeit zu einer gesetzgeberischen Weiterentwicklung.

Als grundlegend fragwürdig sieht der KOK die Wirksamkeit einer ex-post Zuverlässigkeitsprüfung des/der Gewerbebetreibenden nach § 38 Absatz 1 Satz 2 GewO an. Da andere Positionen, wie zum Beispiel eine ex-ante Prüfung und damit eine Einführung einer Erlaubnispflicht in Deutschland schon lange in der Diskussion sind<sup>6</sup>, wäre eine ausführlichere Erörterung der Entscheidungsgründe für dieses Modell in der Gesetzesbegründung wünschenswert gewesen.

Problematisch ist aus Sicht des KOK auch Artikel 2 Nr. 2 als Ermessensregelung, der weder spezifiziert, welche Auflagen Gewerbebetreibende ggfs. erfüllen müssen, noch festlegt, was unter „erheblichen Nachteilen“ und „erheblichen Belästigungen“ zu verstehen ist. Die Einschätzung der Erheblichkeit ist somit subjektive Ermessenssache der zuständigen Behörden. Dies trägt nicht zur Rechtssicherheit der in der Prostitution tätigen Menschen bei. Der KOK empfiehlt, die Erheblichkeit von Gefahren, Nachteilen und Belästigungen klar zu definieren.

Darüber hinaus empfiehlt der KOK die Erweiterung des Gesetzesentwurfs mit einer gleichzeitig durchzuführenden Implementierung von klar benannten Standards in andere Gesetze, z.B. in das Bau- und Zivilrecht, sowie die Schaffung von Hygienestandards. Nützliche Orientierungshilfen für die Konkretisierung dieser Standards sind bereits vorhanden<sup>7</sup> und sollten bei den aktuellen Überlegungen herangezogen werden. Zudem hat der KOK bereits in seiner Stellungnahme aus dem Jahr 2008 darauf verwiesen, dass sämtliche Überlegungen unter dem Aspekt der Verbesserung der Rahmenbedingungen von Prostituierten zu diskutieren sind.<sup>8</sup> Obwohl der Gesetzesentwurf explizit einen Schutzanspruch anführt, wird er diesem in seinen Ausführungen nicht gerecht. Er berücksichtigt im Wesentlichen nicht,

---

<sup>5</sup> Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2009): Regulierung von Prostitution und Prostitutionsstätten – ein gangbarer Weg zur Verbesserung der Situation der Prostituierten und zur nachhaltigen Bekämpfung des Menschenhandels? Möglichkeiten und Grenzen des Gewerberechts; Schnittstellen zwischen Gewerbe- und Polizeirecht. Berlin.

<sup>6</sup> vgl. BR Drs. 314/10 (Beschluss).

<sup>7</sup> Giese (2009): Stellungnahme und Vorschläge aus der gewerberechtlichen Praxis zur gewerberechtlichen Einordnung von Prostitution und Prostitutionsstätten. In: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2009): Regulierung von Prostitution und Prostitutionsstätten – ein gangbarer Weg zur Verbesserung der Situation der Prostituierten und zur nachhaltigen Bekämpfung des Menschenhandels? Berlin, S. 44ff.

<sup>8</sup> KOK Stellungnahme „Regulierung von Prostitution und Prostitutionsstätten- ein gangbarer Weg zur Verbesserung der Situation der Prostituierten und nachhaltigen Bekämpfung des Menschenhandels?“, 31.03.2008, Herausgeber BMFSF, 01.05.2009,



dass Prostitution auch in Privatwohnungen stattfindet und dass eine Vielzahl der Prostituierten selbständig tätig ist. Diese beiden Personengruppen werden mittels des Gesetzesentwurfs nicht erreicht, womit ihnen die Stärkung ihrer Rechtsposition verwehrt bleibt.

### **3) Weiterer Diskussionsbedarf**

Federführende Ziele der Richtlinie sind neben der Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels insbesondere der Opferschutz und die Opferrechte. Durch die Einbettung der Gewerbeordnung in den Gesetzesentwurf zur Bekämpfung des Menschenhandels findet eine zu starke Engführung der Diskussion auf den Bereich des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung statt, und es ist zu befürchten, dass dies zum Nachteil anderer Branchen/Ausbeutungsformen erfolgen könnte.

Der KOK spricht sich daher eindringlich dafür aus, den Gesetzesentwurf zur Bekämpfung des Menschenhandels und Überwachung von Prostitutionsstätten in dieser Legislaturperiode ruhen zu lassen. Wie die Bundesregierung in ihrer Begründung selbst einräumt, übergeht der vorliegende Gesetzesentwurf vollständig bereits vorliegende und umfassende Vorschläge aus Fachkreisen und Strafverfolgungsorganen. Diese bedürfen einer umfassenden und sorgfältigen Prüfung, die in der kommenden Legislaturperiode Priorität haben sollten. Getrennt davon ist unter Einbindung der oben genannten Schriftdokumente und Personengruppen zu überlegen, wie konkrete Verbesserungen der Rahmenbedingungen von Prostitution in Richtung umfassendere Unterstützungsmöglichkeiten umzusetzen sind.