

**Kurz-Stellungnahme des Bundesweiten Koordinierungskreises gegen
Menschenhandel – KOK e.V.
anlässlich der Anhörung am 6. Juni 2016 im Ausschuss für Familie, Senioren,
Frauen und Jugend**

zu dem

**Entwurf eines Gesetzes zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie
zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen**

**in der dem Bundesrat vorgelegten Fassung
vom 01.04.2016
BR- Drs. 156/16**

Berlin, 30.05.2016

KOK e.V.
Kurfürstenstr. 33
10785 Berlin
Tel.: + 49 (0) 30 / 26 39 11 76
Fax: + 49 (0) 30 / 26 39 11 86
E-mail: info@kok-buero.de
www.kok-gegen-menschenhandel.de

Der KOK e.V. möchte mit nachfolgender Stellungnahme Hinweise aus Sicht der Praxis, v.a. der Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel, für die weitere parlamentarische Beratung des Gesetzesentwurfs geben. Wir bedanken uns für die Möglichkeit der Anhörung im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Bundestages am 06.06.2016.

In vorliegender Stellungnahme beschränken wir uns auf einige zentrale Punkte: die geplante Anmeldepflicht sowie die Beratung für Prostituierte. Für eine ausführliche Auseinandersetzung mit dem Gesetzesvorhaben bzw. dem vorherigen Referentenentwurf verweisen wir auf unsere [Stellungnahme](#) vom 11.09.2015, die im Rahmen der Verbändebeteiligung zum Referentenentwurf vom 29.07.2015 abgegeben wurde.

Der KOK e.V. begrüßt einige im vorliegenden Entwurf enthaltene Änderungen¹, die teilweise auch vom KOK geforderte Punkte umsetzen. So wurde die „fehlende Einsichtsfähigkeit“ als Kriterium für das Verweigern einer Anmeldebescheinigung gestrichen. Auch das zwingende Vorliegen einer Meldeadresse für eine Anmeldung wurde im Laufe der Verhandlungen insofern geändert, dass nun eine Zustelladresse, auch bei Verwandten oder einer Beratungsstelle, ausreichend ist. Darüber hinaus begrüßenswert ist die Verpflichtung der Prostitutionsstättenbetreiber*innen, Prostituierten jederzeit die Wahrnehmung von gesundheitlicher und sozialer Beratung während der Geschäftszeiten der Beratungsstellen zu ermöglichen. Geändert wurde zudem die örtliche Gültigkeit der Anmeldung, diese soll nun grundsätzlich bundesweit gültig sein. Für eine Ausweitung der Tätigkeit auf andere Kommunen und Länder bedarf es nur einer Änderungsanzeige. Hier ist jedoch eine Ausnahmeklausel vorgesehen, die Ländern erlaubt, eine erneute Anmeldung zu verlangen.

Allgemein Hinweise

Grundsätzlich begrüßen der KOK und seine Mitgliedsorganisationen das Vorhaben, das Prostitutionsgewerbe und Prostitutionsstätten zu regulieren. Wir erachten es jedoch als wesentlich, den Fokus der gesetzlichen Maßnahmen auf die Stärkung der Rechte der Prostituierten zu legen, gerade um Ausbeutungssituationen zu verhindern. Für uns stehen die Interessen und Bedürfnisse der in der Prostitution tätigen Personen im Mittelpunkt. Regelungen zu schaffen, die nachhaltig und effektiv die Situation von Prostituierten verbessern, deren Rechtsposition stärken und gute Arbeitsbedingungen, z.B. durch die Schaffung von Mindeststandards, sicherstellen, muss oberste Priorität haben. Hierbei sollte nicht der generelle Wunsch nach Kontrolle der Prostitution im Vordergrund stehen, sondern die Frage, welche Auflagen von Prostituierten und Bordellbetreiber*innen in sinnvoller Weise für die Einhaltung von guten Arbeitsbedingungen und weiteren Standards erfüllt werden sollten.

Ob eine Anmeldepflicht zur Verbesserung der Situation und zur Stärkung der Rechte von selbstbestimmt arbeitenden Prostituierten tatsächlich sinnvoll ist, ist nach Ansicht der Praxis fraglich. Über die Frage, ob der angestrebte Schutz vor Ausbeutung und Menschenhandel, der durch das persönliche Erscheinen bewirkt werden soll, erreicht werden kann, gibt es bei den im KOK zusammengeschlossenen Fachberatungsstellen (FBS) für Betroffene von Menschenhandel und den Beratungsstellen für Prostituierte unterschiedliche Einschätzungen. Während einige FBS die im

¹ Änderungen im Vergleich zum Referentenentwurf vom 29.07.2015.

Gesetzesentwurf dargestellten möglichen Vorteile eines persönlichen Kontakts im Rahmen der Anmeldung ebenfalls sehen, geht die Mehrheit der im KOK e.V. vernetzten Organisationen davon aus, dass die Beratungs- und Informationsgespräche im Rahmen der Anmeldung nicht zwangsläufig zu mehr Schutz vor Ausbeutung führen werden. Aus der Praxis wurden u.a. folgende Bedenken geäußert (für eine ausführliche Erörterung siehe: [KOK – Stellungnahme](#)):

- Die Identifizierung Betroffener von Menschenhandel im Rahmen eines kurzen Beratungsgesprächs ist – selbst wenn Behördenmitarbeiter*innen ausreichend geschult sind – sehr schwierig. Die jahrelange Praxis der Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel zeigt, dass Betroffene sich häufig erst nach einem längeren Zeitraum Dritten offenbaren. Grundlage hierfür ist ein Vertrauensverhältnis, das erst aufgebaut werden muss.
- Grundsätzlich ist es natürlich begrüßenswert, dass in der Prostitution tätige Personen über bestehende Rechte und Pflichten informiert sowie auf Unterstützungsangebote hingewiesen werden sollen. Durch die Verpflichtung zum Beratungsgespräch findet aber auch eine Vermischung von Beratung und Informationsangeboten statt. Um ein Beratungsgespräch führen zu können, sind spezifische Kenntnisse notwendig. Auch Beratungs- und Kommunikationsmethoden spielen eine wichtige Rolle: Die Beratung wird sich auf Personen verschiedenster Kulturen oder ethnischer Gruppen mit verschiedenen Bildungs- und Sozialisationshintergründen etc. erstrecken. Ob solch ein komplexes Wissen zu den geplanten rechtlichen Regelungen und bürokratischen Strukturen in Deutschland sowie zum Thema Prostitution in Deutschland Menschen, mit genannten verschiedensten Hintergründen und Voraussetzungen von einer*inem Behördenmitarbeiter*in innerhalb eines – vermutlich zeitlich begrenzten – Beratungsgesprächs vermittelt werden kann, ist äußerst zweifelhaft.
- Ein weiterer wichtiger Punkt ist, dass bei den geplanten Beratungsgesprächen ganz klar die Rolle der Behörde vermittelt werden sollte. Eine Vermischung von staatlich und nicht-staatlich basierter Beratung muss vermieden werden. Vor allem bei Migrant*innen kann nicht immer davon ausgegangen werden, dass die Strukturen in Deutschland bekannt sind, bspw. dass es nicht-staatliche Beratungsangebote gibt, die z.T. andere Zielsetzungen und Voraussetzungen (Unabhängigkeit, anonymer Zugang etc.) haben sowie welche Strukturen, Aufgaben und Verpflichtungen Behörden haben (staatliche Stelle, bspw. Übermittlungspflichten nach § 87 Abs. 2 AufenthG, kein anonymer Zugang etc.). Diese Unterschiede klar zu benennen muss Teil des Beratungsinhalts sein, auch um die Rolle der NGOs als nicht-staatliche Anlaufstellen und damit z.B. den Zugang zu ihnen und die Akzeptanz bei Betroffenen von Menschenhandel nicht zu gefährden.
- Sprachliche Barrieren: ein Rechtsanspruch auf Übersetzung und Vermittlung der Informationen in einer verständlichen Sprache, vorzugsweise der Muttersprache, wird nach dem jetzigen Entwurf nicht festgeschrieben. Die Ziele eines Beratungsgesprächs können aber nur erreicht werden, wenn auch eine inhaltliche Kommunikation stattfinden kann. Es steht zu befürchten, dass sich hinsichtlich der Hinzuziehung von geeignetem Fachpersonal/Sprachmittler*innen große regionale Unterschiede entwickeln werden, da eventuell nicht überall geeignetes Fachpersonal akquiriert werden kann.

- Betroffene von Menschenhandel, die keinen Aufenthaltstitel und/oder Aufenthaltserlaubnis haben, werden möglicherweise auf Grund der Meldepflicht der öffentlichen Stellen nach § 87 Abs. 2 AufenthG weiter in die Illegalität gedrängt.
- Eine Anmeldebescheinigung kann unter Umständen von Täter*innen oder auch Freiern als Druckmittel genutzt werden, bspw. um eine Person durch Angst vor Bekanntmachung der Tätigkeit bei Familie oder Behörden im Herkunftsland, zur weiteren Ausübung der Prostitution oder bestimmter Praktiken zu zwingen. Dieses Druckmittel kann insbesondere bei Personen aus Ländern, in denen die Ausübung der Prostitution nicht legal ist, besonders gewichtig sein.²
- Eine weitere Befürchtung aus der Praxis ist, dass sich gerade bei Fällen von Menschenhandel, die vor Gericht kommen, die Anmeldepflicht negativ auf die Aussagen der Betroffenen auswirken bzw. negativ ausgelegt werden könnte. Schon jetzt ist es in den Prozessen wegen Menschenhandels für die Betroffenen oft äußerst schwierig, das Vorliegen der Zwangssituation nachzuweisen. Die Anmeldepflicht, verbunden mit der Gesundheitsberatung, könnte dazu führen, dass dies in Zukunft noch schwieriger wird. Verteidiger*innen könnten z.B. aufgrund der regelmäßigen Anmeldepflicht sowie der verpflichtenden Gesundheitsberatungen die Aussagen der Betroffenen über das Vorliegen einer Zwangssituation bezweifeln unter dem Hinweis auf die Möglichkeiten, sich im Rahmen der Anmeldung/Gesundheitsberatung Dritten gegenüber zu öffnen und um Hilfe zu bitten.³
- Datenschutzrechtliche Bedenken: Informationen über das Sexualleben von Personen dürfen nicht einfach registriert und gespeichert werden.⁴ Es ist fraglich, ob ein ausreichender Schutz der Persönlichkeitsrechte der Betroffenen gewährleistet ist, wenn die Prostitutionsausübung und damit Daten zum Sexualleben⁵ behördlich vermerkt und gesammelt werden.
- Erfahrungen mit verpflichtender gesundheitlicher Beratungen haben bislang nicht von deren Wirksamkeit überzeugen können; statt dessen wird aus der Praxis berichtet, dass anonyme, niedrigschwellige Angebote auf freiwilliger Basis gut angenommen werden und dort, wo kontrollierendes Vorgehen eindeutig und konsequent abgeschafft wurde, ein guter Zugang auch zu sog. „schwer erreichbaren“ Gruppen besteht.⁶
- Da die konkrete Ausgestaltung der Anmeldung den Ländern obliegt (bspw. Benennung der zuständigen Behörde oder die Anwendung der Öffnungsklausel bei der örtlichen Gültigkeit

² Auch der Ausschuss für Frauen und Jugend sowie der Gesundheitsausschuss des Bundesrats sehen die Gefahr der Erpressbarkeit und befürchten durch eine Anmeldepflicht grundsätzlich ein Abdrängen vulnerabler Gruppen in die Illegalität, vgl. Bundesrat Empfehlungen der Ausschüsse, BR-Drs. 156/1/16, 02.05.2016.

³ Der KOK begrüßt es, dass diese Bedenken von den Ausschüssen für Frauen und Jugend sowie für Gesundheit aufgegriffen und in ihren Empfehlungen dargestellt wurden, vgl. Bundesrat Empfehlungen der Ausschüsse, BR-Drs. 156/1/16, 02.05.2016

⁴ Siehe Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, Artikel 8 (1) *Die Mitgliedstaaten untersagen die Verarbeitung personenbezogener Daten, aus denen die rassische und ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder philosophische Überzeugungen oder die Gewerkschaftszugehörigkeit hervorgehen, sowie von Daten über Gesundheit oder Sexualleben.*#

⁵ Dieser Diskurs wird ausführlicher dargestellt in: Roth, Uhl, Wiyers, Zikkenheimer *Herausforderungen des Datenschutzes in der Politik gegen Menschenhandel*, datACT/KOK, 2015, S. 55 ff.

⁶ www.stiftung-gssg.de/upload/Gesundheitsaemter_Statement_ProstSchutzG_Pflichtuntersuchung_Maerz_2015.pdf, siehe auch BR-Drs. 156/1/1/16, S. 11.

der Anmeldung, d.h. die Entscheidung darüber, ob eine erneute Anmeldung in einem anderen Bundesland notwendig ist) steht zu befürchten, dass es zu unterschiedlichen Standards in den Bundesländern kommen wird, die in der Folge sehr problematisch sein können. Unterschiedliche Standards bzw. abweichendes Landesrecht tragen nicht zu einer Stärkung der Position der Prostituierten bei sondern können im Gegenteil zu einer Rechtsunsicherheit führen, die eher eine Schwächung ihrer Position bewirkt. Auch der Verweis im Gesetz, dass ein entsprechender Hinweis auf die Möglichkeit abweichenden Landesrechts aufzunehmen ist, kann dies nicht verhindern. Es gilt zudem, einen erhöhten Verwaltungsaufwand zu vermeiden.

Um Prostituierte über ihre Rechte und auch über Unterstützungsmöglichkeiten zu informieren, ist vor allem der Ausbau anderer Wege, wie aufsuchende Arbeit und die Stärkung des bestehenden Unterstützungssystems, unseres Erachtens unbedingt notwendig. Bestehende Best-Practice Beispiele⁷ sollten hierbei herangezogen werden. Beratungsstellen mit verschiedenen Schwerpunkten leisten seit Jahren wertvolle, niedrighschwellige Arbeit mit eben diesen Zielen.

Konkrete Hinweise zum vorliegenden Gesetzesentwurf:

§ 3 Anmeldepflicht für Prostituierte

§ 3 Abs. 1 regelt die persönliche Anmeldung bei der Behörde, in deren Zuständigkeitsbereich die Tätigkeit ausgeübt werden soll. Die Begründung trifft auch in der neuen Fassung keine Aussage darüber, welche Behörde zuständig sein soll; die konkrete Ausgestaltung ist Ländersache. Es steht zu befürchten, dass dies zu unterschiedlicher Ausgestaltung und damit zu unterschiedlichen Standards in den Bundesländern führen wird.

§ 3 Abs. 2 i.V.m. § 5 Abs. 3 Satz 1 erlaubt den Ländern, abweichende Regelungen zur räumlichen Gültigkeit zu treffen und eine erneute Anmeldung bei einer Ausweitung des Betätigungsortes zu verlangen. Sollten Länder vielfach davon Gebrauch machen, ist damit eine bundesweite Gültigkeit faktisch nicht gegeben.⁸

§ 7 Informationspflicht der Behörde; Informations- und Beratungsgespräch

§ 7 regelt die Informationspflicht der Behörden und legt fest, dass die zuständige Behörde bei Anmeldung ein Informations- und Beratungsgespräch zu führen hat. Absatz 2 führt Inhalte auf, die dieses Gespräch mindestens umfassen muss, bleibt jedoch auch in der Gesetzesbegründung wenig genau hinsichtlich der konkreten Durchführung. Für eine Ausgestaltung dieser Beratungsgespräche bedarf es unbedingt bundesweit geltender, sorgfältig ausgearbeiteter Konzepte – nicht zuletzt um Schwankungen bei der Qualität der Informationen und Beratung zwischen den einzelnen Ländern und Kommunen zu reduzieren.

Die Gesetzesbegründung selbst weist auf die Beschränkungen des Informations- und Beratungsgesprächs hin und stellt klar, dass dieses keine Alternative zu niedrighschwelligen, zielgruppenspezifischen oder auf bestimmte Lebenslagen zielenden psychosozialen oder

⁷ Zu nennen ist hier das Beispiel der Ausarbeitung von Informationsmaterialien in mehreren Sprachen aus NRW: www.lola-nrw.de/

⁸ Siehe auch Empfehlung des Innenausschuss sowie Ausschuss für Frauen und Jugend des Bundesrats, BR-Drs. 156/1/16, S. 21 und 24.

gesundheitlichen Beratungsangeboten bildet und diese nicht ersetzen kann. Es kann solche Angebote allenfalls ergänzen, indem es auf sie hinweist und Personen ermutigt, dort Unterstützung zu suchen.⁹ Um einen Verweis möglich zu machen, muss sichergestellt werden, dass es in Reichweite auch tatsächlich Beratungsangebote gibt. Dazu ist eine Finanzierung von Beratungsstellen unerlässlich und muss in vielen Kommunen aufgestockt werden.

Absatz 3 regelt, wie den Prostituierten im Beratungsgespräch Inhalte übermittelt werden: *Diese Informationen sollen in einer Sprache verfasst sein, die die oder der Prostituierte versteht.* Im Vergleich zum Entwurf vom 29.07.2015 wurde hier eine, aus Sicht des KOK kritikwürdige, Veränderung vorgenommen. Während die erste Entwurfsfassung Behörden diesbezüglich keinen Spielraum eingeräumt hat, und vorsah, dass diese Informationen in einer Sprache verfasst sein müssen, die die*der Prostituierte versteht, wird im vorliegenden Entwurf ein gewisser Ermessensspielraum ermöglicht, indem diese Vorgabe als intendiertes Ermessen formuliert ist. In der Gesetzesbegründung wird auf die große Bedeutung der Bereitstellung der Informationen in einer Sprache, die von der Person verstanden wird, hingewiesen sowie auf die Pflicht der Behörde sicherzustellen, dass ein kommunikativer Austausch mit der zur Anmeldung erschienenen Person tatsächlich stattfinden kann¹⁰; ein Rechtsanspruch auf muttersprachliche Beratung wird aber ausdrücklich verneint. Die vorgesehenen Ziele dieses Gesetzes können faktisch nur erreicht werden, wenn ein Rechtsanspruch auf Übersetzung gegeben ist.

§ 38 Evaluation

Wir begrüßen die geplante Evaluation und die nun gesetzlich verankerte Einbeziehung eines wissenschaftlichen Sachverständigen. Aus der Begründung geht hervor, dass für den Evaluationsprozess ein Beirat eingesetzt werden soll.¹¹ Mit diesem Vorgehen wurden bereits bei der wissenschaftlichen Begleitung des Modellprojektes *Unterstützung beim Ausstieg aus der Prostitution* positive Erfahrungen gemacht. Wir regen allerdings an, die Einsetzung des Beirats in den Gesetzestext aufzunehmen. Der Beirat sollte unabhängig und interdisziplinär zusammengesetzt sein, damit er den Evaluationsprozess kritisch begleiten kann. Bereits nach zwei Jahren ist ein erster Zwischenbericht durch das BMFSFJ vorzulegen. Wenngleich die Frist kurz gewählt wurde und möglicherweise bis zu diesem Zeitpunkt noch wenige Daten verfügbar sind, ist ein Zwischenbericht grundsätzlich zu begrüßen.

Fazit

Nicht nur aus Sicht der im KOK zusammengeschlossenen Organisationen ist umstritten, ob der Gesetzesentwurf in der derzeitigen Fassung geeignet ist, den Schutz der in der Prostitution tätigen Personen zu erhöhen und möglicherweise von Ausbeutung und Menschenhandel betroffene Personen leichter identifizieren zu können. Wir bitten im weiteren Beratungsverfahren unsere Bedenken, die auch zum Teil von verschiedenen Ausschüssen des Bundesrats ausdrücklich geteilt werden, zu berücksichtigen.

⁹ Gesetzesbegründung S. 74.

¹⁰ Gesetzesbegründung S. 74.

¹¹ Gesetzesbegründung S. 115.