



Bundesgeschäftsstelle  
**TERRE DES FEMMES**  
**Menschenrechte für die Frau e. V.**  
Brunnenstr. 128 • 13355 Berlin  
Tel. 030 40504699-0 • Fax 030 40504699-99  
E-Mail: [info@frauenrechte.de](mailto:info@frauenrechte.de)  
[www.frauenrechte.de](http://www.frauenrechte.de)

**Irmingard Schewe-Gerigk**  
**Vorstandsvorsitzende**

**Berlin, 20. Juni 2013**

**Stellungnahme von TERRE DES FEMMES e. V.  
zum Entwurf eines Gesetzes vom 04.06.2013  
zur Bekämpfung des Menschenhandels und der  
Überwachung von Prostitutionsstätten**



## **Einleitung**

Die Frauenrechtsorganisation TERRE DES FEMMES - Menschenrechte für die Frau e.V. begrüßt das Anliegen der Bundesregierung, die Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Frauenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates umzusetzen. Allerdings werden aus Sicht von TERRE DES FEMMES (TDF) die umfassenden Vorgaben der Richtlinie durch den Gesetzentwurf zur Bekämpfung des Menschenhandels und Überwachung von Prostitutionsstätten, BT-Drs.17/13706 vom 04.06.2013 nicht erfüllt.

TDF bedauert sehr, dass keine der während der Verbändeanhörung und ExpertInnenanhörungen vorgebrachten Änderungsvorschläge, die insbesondere eine Verbesserung des Opferschutzes und der Opferrechte vorsehen, im aktuellen Gesetzentwurf Berücksichtigung finden. Die Richtlinienumsetzung bietet der Bundesregierung eine gute Gelegenheit, ein ganzheitliches und menschenrechtsbasiertes Vorgehen gegen Menschenhandel zu gestalten, wie es die Richtlinie 2011/36/EU fordert. Diese Gelegenheit sollte die Bundesregierung dringend wahrnehmen. Die im Gesetzentwurf aufgeführte Begründung, dass aufgrund der Fristgebundenheit der Richtlinienumsetzung eine intensive Erörterung und Prüfung der Vorschläge nicht möglich gewesen sei, hält TDF insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Bundesregierung nunmehr über zwei Jahre Zeit hatte, diese zu überprüfen bzw. die Richtlinie umzusetzen, für nicht überzeugend.

Im Folgenden möchte TDF einige Punkte aufführen, die im Entwurf eines Gesetzes der Bundesregierung zur Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU nicht aufgenommen wurden, von TDF sowie zahlreichen weiteren VertreterInnen von Opferinteressen jedoch als unabdingbar für eine ordnungsgemäße Umsetzung der Richtlinie eingestuft werden. Daran anschließend soll vor allem auf die vorgeschlagenen Neuerungen des Artikels 2 des Gesetzentwurfs eingegangen werden.

## **Anmerkungen zu den noch umzusetzenden Vorgaben der Richtlinie 2011/36/EU**

TDF bedauert, dass sich der Gesetzentwurf allein auf die Umsetzung des strafrechtlichen Teils der Richtlinie 2011/36/EU konzentriert. Die Unterstützung und Betreuung von Opfern des Menschenhandels (Art. 11), der Schutz der Opfer von Menschenhandel bei Strafermittlungen und Strafverfahren (Art. 12) und die Unterstützungs-, Betreuungs- und Schutzmaßnahmen von Kindern, die Opfer von Menschenhandel sind (Art. 13 bis 16), finden in dem Gesetzentwurf keine Berücksichtigung. Zudem verlangt eine ordnungsgemäße Umsetzung der Richtlinie, dass Betroffenen von Menschenhandel eine finanzielle Unterstützung, psycho-soziale Betreuung sowie medizinische Versorgung, die über eine



Notversorgung hinausgeht, gewährleistet wird.

Obwohl die Richtlinie/2011/36/EU nicht dezidiert auf die Bedingungen für einen Aufenthaltstitel der Opfer von Menschenhandel im Hoheitsgebiet der Mitgliedsstaaten eingeht, ist jedoch eine Prüfung der Umsetzung von Artikel 11 kaum ohne die Überprüfung der aufenthaltsrechtlichen Situation der Betroffenen möglich. Ein sicherer Aufenthaltstitel stellt eine Grundvoraussetzung dafür dar, die genannten Unterstützungs- und Betreuungsmaßnahmen für die Betroffenen sicherzustellen. Darüber hinaus sollte der Aufenthaltstitel unbefristet und von der Aussagebereitschaft der Betroffenen entkoppelt sein. Diese Forderungen teilt TDF mit zahlreichen Fachberatungsstellen, Opferverbänden und nicht zuletzt mit dem Petitionsausschuss des Bundestags.<sup>1</sup> Im Gesetzentwurf bleibt diese wichtige Forderung unberücksichtigt.

Gleichzeitig bedarf es für eine garantierte Unterstützung der Opfer eines gesicherten Zugangs zu sozialrechtlichen Leistungen sowie einer ausreichenden Finanzierung der Fachberatungsstellen. Artikel 9 der Richtlinie sieht regelmäßige Schulungen von Personen vor, die potenziell mit Opfern von Menschenhandel arbeiten. Auch dies ist in Deutschland bisher nicht der Fall und findet keine Berücksichtigung im Gesetzentwurf.

Auch in Bezug auf die Straffreiheit der Opfer von Menschenhandel und den Verzicht auf ihre Strafverfolgung, wie es Artikel 8 der Richtlinie 2011/36/EU fordert, besteht erheblicher Bedarf einer gesetzlichen Änderung, dem im Umsetzungsgesetz der Richtlinie nicht nachgekommen wird. Bei der bisher getroffenen Regelung in §154 Absatz 2 StPO handelt es sich um eine Kann-Vorschrift, die einen großen Ermessensspielraum eröffnet und die Opfer nur mangelhaft vor Strafverfolgung bzw. Straffreiheit schützt.

Zudem ist es notwendig, den Schutz der Opfer von Menschenhandel bei Strafermittlung und Strafverfahren, wie es Artikel 12 der Richtlinie fordert, weiter zu stärken. In diesem Zusammenhang verweist TDF auf die umfangreiche Stellungnahme des Bundesweiten Koordinierungskreises gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess (KOK), dessen Mitglied TDF ist. Hierin wird u.a. empfohlen, besondere Schutzmaßnahmen, wie Bild-Ton-Aufzeichnungen, bei einer Vernehmung von traumatisierten bzw. von Traumatisierung gefährdeten ZeugInnen in die RiStBV aufzunehmen. Auch der von der Richtlinie vorgesehene, unverzügliche, unentgeltliche Zugang zur Rechtsberatung sowie eine rechtliche Vertretung der Opfer ohne ausreichend finanzielle Mittel, stellen eine wichtige Voraussetzung zum Schutz des Opferrechts dar. Diese Hilfen werden in Deutschland allerdings ebenfalls nur unzureichend gewährleistet.

---

<sup>1</sup> Vgl. Begründung der Petition 16709 Besonderer Teil des Strafgesetzbuches - Bekämpfung von Zwangsprostitution und Menschenhandel vom 22.02.2011



## **Anmerkungen zu Artikel 2 des Gesetzentwurfs „Änderung der Gewerbeordnung“**

TDF begrüßt die Initiative der Bundesregierung, gewerberechtliche Regelungen insbesondere zum Schutz der Prostituierten vor Ausbeutung vorzusehen. Dies wird notwendig vor dem Hintergrund, dass das Prostitutionsgesetz als Bundesgesetz bei seiner Verabschiedung ohne Zustimmung des Bundesrates verabschiedet werden sollte, da die Mehrheit in der Länderkammer damals ungewiss, wenn nicht dagegen war. Also wurde darauf verzichtet, damals schon als notwendig erachtete Fragen des Gewerberechts aufzugreifen, da dies zur Zustimmungspflicht des Gesetzes im Bundesrat und damit zur Ablehnung des gesamten Gesetzes geführt hätte. Aufgrund der Föderalismusreform ist der gewerberechtliche Teil heute nicht mehr zustimmungspflichtig, weil Art. 84 GG nur noch dann eine Zustimmungspflicht vorsieht, wenn Verfahrensregeln für verbindlich erklärt werden. Entgegen anders lautender Erklärungen war aber allen Beteiligten klar, dass der Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in der Länderzuständigkeit liegt und jedes Land sein eigenes Polizeigesetz hat, wonach – wie in einzelnen Ländern festgelegt – auch ohne Anlass Prostitutionsstätten von der Polizei aufgesucht werden können.

Für TDF steht bei einer Gesetzesänderung der Schutz der Personen im Vordergrund, die in der Prostitution arbeiten. Demgegenüber stellt der geänderte §38 Abs.1 Satz 1 des Gesetzentwurfs den Schutz der Allgemeinheit und der Kunden vor den Schutz der Prostituierten.

Artikel 2 Nr. 1 sieht vor, dass durch eine Erweiterung des § 38 Absatz 1 GewO Prostitutionsstätten, die von außen als solche erkennbar sind, in den Katalog der überwachungsbedürftigen Gewerbe aufgenommen werden. Die zuständige Behörde nimmt damit nach Erstattung der Gewerbeanmeldung oder der Gewerbeummeldung nach § 14 eine Überprüfung des/der Gewerbetreibenden vor.

Artikel 2 Nr. 2 sieht vor, dass die zuständigen Behörden den Gewerbebetrieb von bestimmten Auflagen abhängig machen können.

Nach § 29 Absatz 1 Nummer 2 der GewO stehen der Behörde zur Überwachung umfassende gewerberechtliche Kontrollmöglichkeiten, wie Auskunfts- und Besichtigungsrechte von Prostitutionsstätten zu.

Aus Sicht von TDF sind eine Regulierung von Prostitutionsstätten und die damit einhergehende Aufnahme von Prostitutionsstätten in die Gewerbeordnung – mit Blick auf den Schutz und die Sicherung der Rechte von Prostituierten – überlegenswerte und diskussionswürdige Ansätze. TDF begrüßt daher grundsätzlich die Bestrebung der Bundesregierung, die Regulierung von Prostitutionsstätten zur Debatte zu stellen. Für eine tatsächliche Umsetzung einer solchen Regulierung bedarf es allerdings im Vorfeld einer



breiten Diskussion und Überprüfung, bei denen die Einbindung von Sachverständigen aus der Praxis, wie Prostituiertenfachverbänden und Sexworker-Selbstorganisationen, unbedingt notwendig ist. Eine gründliche Diskussion und Überprüfung sehen wir in dieser Legislaturperiode kaum mehr als realisierbar an. So unterstützt TDF die Empfehlung des KOK, im Rahmen eines interdisziplinären Diskurses die Möglichkeiten und Grenzen des Gewerberechts mit Blick auf den Schutz und die Sicherung der Rechte von Prostituierten zu erörtern und die Ergebnisse in einem neuen Gesetzentwurf zu berücksichtigen. Bereits 2008 hat der KOK darauf verwiesen, dass sämtliche Überlegungen unter dem Aspekt der Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Prostituierten zu diskutieren sind.<sup>2</sup>

Artikel 2 des Gesetzentwurfs sieht TDF als in vielerlei Hinsicht als unzureichend an.

Die Definition des Wortes „Prostitutionsstätten“ ist im derzeitigen Gesetzentwurf noch zu unbestimmt und lässt viele Fragen offen. Hier besteht Klärungsbedarf im Gesetz. Mit dem Gesetzentwurf wird das Signal gesetzt, dass die GewO allgemein auf Prostitution anwendbar ist und somit der Schluss einer Behörde naheliegt, dass auch eine selbständige Straßenprostituierte ein Gewerbe betreibt und damit der Anzeigepflicht nach § 14 GewO, Abs. 5 Satz unterliegt, wonach „Name, die betriebliche Anschrift und die angezeigte Tätigkeit“ der Prostituierten öffentlich gemacht würden. Die damit einhergehende Datenerfassung und Übermittlung an weitere Behörden entspricht nicht dem Wunsch von vielen Prostituierten nach Anonymität.

Auch in Artikel 2 Nr. 2 fehlen entsprechende Spezifizierungen. So wird weder festgelegt, was unter „bestimmten Auflagen“, die Prostitutionsstätten gegebenenfalls auferlegt werden, noch was unter „erheblichen Nachteilen“ und „erheblichen Belästigungen“ zu verstehen ist. Die Einschätzung der Erheblichkeit liegt somit im subjektiven Ermessensspielraum der zuständigen Behörden. Dies trägt nicht zur Rechtssicherheit der in der Prostitution tätigen Menschen bei. Hinzu kommt, dass es sich bei Artikel 2 Nr. 2 um eine Kann-Bestimmung handelt und somit die Auferlegung bestimmter Auflagen für Prostitutionsstätten ohnehin reine Ermessenssache der Behörden ist. Vor diesem Hintergrund sollte im Gesetzentwurf klar definiert werden, was unter „Prostitutionsstätte“ sowie unter der Erheblichkeit von Gefahren, Nachteilen und Belästigungen sowie bestimmten Auflagen zu verstehen ist.

Problematisch ist zudem, dass – wie in der Begründung erläutert - Privatwohnungen sowie angemietete Wohnräume als Orte, an denen sexuelle Dienstleistungen angeboten werden, als solche unberücksichtigt bleiben. Es geht uns nicht darum, Prostituierte als Einzelselbstständige in den Regelungsbedarf aufzunehmen, aber uns ist bekannt, dass

---

<sup>2</sup> Vgl. Stellungnahme des KOK zur „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, hrsg. von dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), Berlin 2009.



einzelne BetreiberInnen mehrere Wohnungen für mehrere Prostituierte anmieten, die dann nicht unter den Begriff der „Prostitutionsstätten“ fallen würden. Gerade hier besteht die Gefahr, dass Frauen unbehelligt zur Prostitution gezwungen werden. Insofern ist aus unserer Sicht hier eine Klarstellung im Gesetz notwendig.

Außerdem bewertet TDF die Wirksamkeit einer ex-post Zuverlässigkeitsprüfung des/der Gewerbetreibenden nach § 38 Absatz 1 Satz 2 GewO als stark diskussionswürdig. Auch vor dem Hintergrund, dass über eine ex-ante Prüfung und eine damit einhergehende Erlaubnispflicht für Prostitutionsstätten in Deutschland schon lange diskutiert wurde und sich viele, u.a. die Bund/Länder Arbeitsgruppe Frauenhandel sowie eine Mehrzahl der KOK-Vertreterinnen, für eine solche Lösung ausgesprochen haben. Grundsätzlich hält TDF die Zuordnung von Prostitutionsstätten in den Katalog der überwachungsbedürftigen Gewerbe (§ 38) für höchst diskussionswürdig. Fragwürdig ist, was Prostitution mit dem An- und Verkauf von Kraftfahrzeugen, Fahrrad- oder Edelstahl zu tun hat. Welche ungeahnten Schwierigkeiten auftreten könnten, zeigt die Anlehnung an § 38 Abs. 3 GewO, die nahe legt, dass die Kunden der Prostitutionsstätte registriert werden müssten. Diese unbeabsichtigten Folgen scheinen noch nicht genügend diskutiert worden zu sein. Wünschenswert wäre in diesem Kontext eine ausführliche Darlegung der Entscheidungsfindung in der Begründung des Gesetzentwurfs.

TDF teilt die Ansicht des KOK, dass die wichtige Diskussion um verbesserte Rahmenbedingungen für in der Prostitution tätigen Menschen von den Überlegungen zum Umsetzungsgesetz der Richtlinie 2011/36/EU entkoppelt werden sollten, da vorrangige Ziele der Richtlinie neben der Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels vor allem der Opferschutz und Opferrechte sind.

Abschließend soll festgehalten werden, dass TDF grundsätzlich die Diskussion über die Regulierung von Prostitutionsstätten als wichtigen Schritt für die Stärkung des Schutzes und der Rechte von Prostituierten begreift, allerdings der derzeitige Gesetzentwurf, der Prostitutionsstätten in den Katalog der überwachungsbedürftigen Gewerbe aufnimmt, nicht ausreichend ist. TDF befürwortet eine Regelung im Gewerberecht, die vor Inbetriebnahme eines Bordells eine Erlaubnispflicht mit entsprechenden Auflagen zum Schutz der Gesundheit und Sicherheit der in der Prostitution Tätigen schon im Genehmigungsverfahren festschreibt. Voraussetzung soll auch eine Zuverlässigkeitsprüfung der BetreiberInnen sein.

Versagungsgründe für eine Erlaubnis sollten u.a. Unzuverlässigkeit insbesondere aufgrund von Straftaten gegen das sexuelle Selbstbestimmungsrecht, das Betäubungsmittel- und das Waffengesetz sein. Außerdem sollten die zuständigen Behörden die Befugnis erhalten, unangemeldet Grundstücke und Geschäftsräume zu betreten, Prüfungen und Besichtigungen vorzunehmen, um festzustellen, ob alle gesetzlichen Bestimmungen und Auflagen –



TERRE DES FEMMES – Menschenrechte für die Frau e. V.

insbesondere mit dem Blick auf die Rechte und den Schutz von Prostituierten – eingehalten wurden.

Vor dem Hintergrund, dass eine umfangreiche Diskussion und Überprüfung der vorgeschlagenen Regelungen insbesondere mit den Personen aus der Praxis nicht stattgefunden hat, sieht es TDF als nicht sachgerecht an, den Gesetzentwurf noch in dieser Legislaturperiode zu beschließen.

---

**TERRE DES FEMMES e.V. – Menschenrechte für die Frau** setzt sich für die Menschenrechte von Frauen und Mädchen ein, ungeachtet ihrer konfessionellen, politischen, ethnischen oder nationalen Angehörigkeit oder ihrer sexuellen Identität. Neben Öffentlichkeitsarbeit und Lobbying zu den Themen Häusliche Gewalt, Zwangsverheiratung/Gewalt im Namen der Ehre, weibliche Genitalverstümmelung und Frauenhandel bietet der Verein Beratung für von Gewalt betroffenen Mädchen und Frauen an. TERRE DES FEMMES e. V. klärt auf, wo Mythen und Traditionen Frauen das Leben schwer machen, protestiert, wenn Rechte beschnitten werden und fordert eine lebenswerte Welt für alle Mädchen und Frauen – gleichberechtigt, selbstbestimmt und frei! Weitere Informationen finden Sie unter [www.frauenrechte.de](http://www.frauenrechte.de)