

Berlin, 15. September 2014

## STELLUNGNAHME

Geschäftsstelle / Office:  
Anklamer Straße 38  
D-10115 Berlin  
fon: +49 30 4432700  
fax: +49 30 44327022  
geschaefsstelle@djb.de  
<http://www.djb.de>

### **zur Reform der Strafvorschriften des Menschenhandels, Verbesserung des Schutzes der Opfer von Menschenhandel und Regulierung der Prostitution**

Der Deutsche Juristinnenbund e.V. (djB) hat zur Frage der Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU und zur Diskussion des weiteren rechtspolitischen Handlungsbedarfs zur Bekämpfung des Menschenhandels, Unterstützung der Opfer von Menschenhandel, Stärkung der Prävention und Regulierung des Prostitutionsgewerbes einen Arbeitsstab eingesetzt, der von Februar bis August 2014 gearbeitet und sich mit aktuellen Forderungen zu Reformen in den genannten Bereichen auseinandergesetzt hat. Der Arbeitsstab hat darüber hinaus eine Anhörung durchgeführt, bei der Vertreterinnen von Beratungsstellen, die mit Opfern von Menschenhandel arbeiten, sowie Vertreterinnen der Verbände von Sexarbeiterinnen anwesend waren. Die Ergebnisse und Empfehlungen aus der Arbeit des Arbeitsstabs fasst diese Stellungnahme zunächst zusammen, das ausführliche Gutachten folgt im Anschluss.

Zusammenfassend empfiehlt der djB:

#### **1. Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels, Stärkung des Opferschutzes und der Prävention (Umsetzung der EU-Richtlinie 2011/36/EU):**

Die Richtlinie 2011/36/EU legt Mindestvorschriften zur Definition von Straftaten und Strafen im Bereich des Menschenhandels, Bestimmungen zur Stärkung des Opferschutzes und zur Stärkung der Prävention fest. Die Frist zur Umsetzung dieser Richtlinie endete am 6. April 2013. Deutschland droht wegen Nichtumsetzung ein Vertragsverletzungsverfahren. Der bestehende Umsetzungsbedarf sollte für eine umfassende Reform genutzt werden. Der djB empfiehlt:

- Die **Neufassung des Straftatbestands** des Menschenhandels im Strafgesetzbuch (Formulierungsvorschlag des djB vgl. S. 10).
- Die Verbesserung der strafprozessualen Bestimmungen zur **Stärkung des Opferschutzes** (Maßnahmenkatalog vgl. S. 13).
- Die **Begründung von Aufenthaltsregelungen für Opfer von Menschenhandel**, die unabhängig sind von der Bereitschaft zur Kooperation im Strafverfahren. Die vom Referen-

tenentwurf des Bundesministeriums des Inneren (BMI)<sup>1</sup> vorgeschlagene Ergänzung des § 25 Abs. 4a AufenthG erreicht die notwendige Entkoppelung von Aussagebereitschaft bzw. Zeugenaussage von der Gewährung des Aufenthaltsrechts nicht.

- Der **Schutz der Opfer von Menschenhandel** ist in der Praxis zu verbessern (Empfehlungen im Einzelnen vgl. S. 16). Wichtig ist dabei vor allem die Kooperation von Fachberatungsstellen und der Polizei. Der djb empfiehlt eine bundesweite Evaluation aller bestehenden Kooperationskonzepte und ihrer Umsetzung. Ferner wird empfohlen, bei allen Polizeidienststellen bundesweit Fachkommissariate für Menschenhandel einzurichten.
- Die **Verfolgung von Mietwucher** sollte im Rahmen der Bekämpfung des Menschenhandels intensiviert werden.
- **Vermögenssichernde Maßnahmen** (Beschlagnahme, Gewinnabschöpfung) finden in Strafverfahren wegen Menschenhandels aktuell nur in erstaunlich geringem Umfang statt. Diese aktuelle Praxis stellt eines der größten Hindernisse bei der Durchsetzung von Schadensersatzansprüchen von Betroffenen dar. Ziel der Praxis muss es sein, die erwirtschafteten Gewinne effektiv zu entziehen. Es gilt, die vorhandenen rechtlichen Möglichkeiten auszuschöpfen.
- Der djb spricht sich **gegen ein Verbot der Prostitution** und **gegen eine allgemeine Strafbarkeit der Freier** aus.
- Ein **Verbot der Prostitution** würde diese insgesamt in die Illegalität zurücktreiben, den Menschenhandel jedoch nicht verhindern, sondern lediglich seine Aufdeckung noch weiter erschweren. Ein Verbot der Prostitution wäre grundgesetzlich wegen des Eingriffs in Art. 12 GG nur dann zu rechtfertigen, wenn jedwede Form der Ausübung dieses Berufs als menschenrechtswidrig und der Gesellschaft schädlich eingestuft werden müsste. Dies ist nach der überwiegenden Auffassung im Arbeitsstab und – ausweislich einer Mitgliederbefragung – unter den Mitgliedern des djb nicht der Fall.<sup>2</sup> Vielmehr gilt es, Abhängigkeits- und Ausbeutungsstrukturen zu identifizieren und zu bekämpfen. Das wird nicht durch ein Verbot erreicht werden können, sondern durch gezielte Regulierung des Prostitutionsgewerbes.
- Eine generelle **Strafbarkeit der Freier**, wie sie z.B. in Schweden erfolgt ist, würde den Kernbereich von Art. 12 GG verletzen. Eine Strafbarkeit der Freier, die Dienste von Menschenhandelsopfern unter Kenntnis deren Situation in Anspruch nehmen, könnte eine erlaubte Bekämpfung strafwürdiger Verhaltensweisen darstellen. Es ist allerdings zweifelhaft, ob dadurch die Bekämpfung des Menschenhandels effektiviert werden könnte. Freier, die den Strafverfolgungsbehörden mögliche Opfer von Menschenhandel benennen, würden sich gleichzeitig der Gefahr einer Bestrafung aussetzen. Ein wichtiges Beweismittel, die Zeugenaussage von Freiern, könnte somit verlorengehen. Diese Folge könnte allenfalls durch die gleichzeitige Einführung einer Vorschrift der fakultativen Straflosigkeit aufgrund tätiger Reue vermieden werden.

---

<sup>1</sup> „Entwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung“, Stand: 7.4.2014.

<sup>2</sup> Der djb hat im Jahr 2000 eine Mitgliederbefragung zur Beurteilung der Prostitution als sittenwidrig durchgeführt. 89 Prozent der befragten Mitglieder hielten die Prostitution nicht für sittenwidrig und unterstützten demnach das wesentliche Ziel des Prostitutionsgesetzes von 2001. Online: <<http://www.djb.de/Kom/K3/pm-58/>> (Zugriff: 11.9.2014).

## 2. Zum Thema Regulierung des Prostitutionsgewerbes:

Eine Kriminalisierung der Prostitution oder der Inanspruchnahme sexueller Dienstleistungen mit dem Ziel der Bekämpfung des Menschenhandels ist aus Sicht des djb wenig erfolgversprechend. Sie stünde außerdem im Widerspruch zu der vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich vorgenommenen Zuordnung der Prostitution zu Art. 12 GG und würde die Situation der aus eigener freier Entscheidung in der Prostitution tätigen Frauen (und Männer) verschlechtern. Vielmehr sollte eine weitere Regulierung des Prostitutionsgewerbes erfolgen, mit dem Ziel der Etablierung einheitlicher und transparenter Anforderungen an Betreibende von Prostitutionsstätten, Standards für gute Arbeitsbedingungen und den Schutz der sexuellen Selbstbestimmung der im Prostitutionsgewerbe tätigen Frauen (und Männer). Insofern sind die im Eckpunktepapier „Eckpunkte eines Gesetzes zum Schutz der in der Prostitution Tätigen (Prostituiertenschutzgesetz, ProstSchG)“ vom 14. August 2014 des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) benannten Ziele der Stärkung des Selbstbestimmungsrechts von Prostituierten (männlich/weiblich) und der Gewährleistung verträglicher Arbeitsbedingungen und des Gesundheitsschutzes zu begrüßen. Aufsuchende Beratungs- und Informationsangebote sowie auf freiwillige anonyme Inanspruchnahme gerichtete Angebote der Gesundheitsversorgung sollten außerdem verbessert werden. Des Weiteren empfiehlt der djb:

- Die gewerberechtliche Regulierung des Prostitutionsgewerbes in einem **Prostitutionsstättengesetz**, das Anforderungen für den Betrieb von Prostitutionsstätten aufstellt. Dabei soll leitendes Ziel die Sicherstellung und Kontrolle guter Arbeitsbedingungen und Sicherung der sexuellen Selbstbestimmung von Prostituierten sein. Eine **Erlaubnispflicht für das Betreiben einer Prostitutionsstätte**, wie das Eckpunktepapier des BMFSFJ vorschlägt, unterstützt der djb ausdrücklich.
- **Eine individuelle Anzeige-/Anmeldepflicht**, wie sie das Eckpunktepapier des BMFSFJ für Prostituierte in den Raum stellt, **lehnt der djb ab**, weil die Gefahr der Stigmatisierung evident ist und hohe Anforderungen an die Erhebung und Verarbeitung von Daten, die mit der Sexualität eines Menschen zu tun haben, im Europarecht und bundesdeutschem Recht bestehen. Auch eine Pflicht zur Offenlegung der Namen gegenüber Kunden durch Bereitstellung eines „Nachweisdokuments“ könnte Gefahren und Persönlichkeitsrechtsverletzungen zur Folge haben.
- **Verpflichtende regelmäßige Gesundheitsuntersuchungen** für die Gruppe der Prostituierten sind verfassungsrechtlich problematisch und faktisch kontraproduktiv, weil sie den Erfahrungen mit bewährten Strategien bei der Bekämpfung sexuell übertragbarer Krankheiten diametral widersprechen.
- Eine **bundesweite Kondompflicht** ist kaum durchsetzbar und birgt ebenfalls die Gefahr, dass Kontrollen und Sanktionen sich vor allem auf Prostituierte (und nicht ihre Kunden) negativ auswirken.

## Inhaltsverzeichnis

I. Vorbemerkungen .....	6
II. Notwendigkeit einer Reform .....	8
1. Ausgangslage .....	8
2. Bewertung des Vorschlages der Aufhebung der Menschenhandelsvorschriften im StGB	9
a. Bewertung .....	9
b. Vorschlag des djb.....	10
III. Mindestvorschriften zur Definition von Straftaten und Strafen im Bereich des Menschenhandels.....	10
1. Bestehende Vorschriften .....	10
2. Vorschlag des djb für eine Neufassung des Straftatbestandes des Menschenhandels...	10
a. Wortlaut des Vorschlages eines neuen § 232 StGB .....	10
b. Begründung des Vorschlages .....	11
IV. Strafprozessuale Umsetzung der Menschenhandelsrichtlinie – Bestimmungen zur Stärkung des Opferschutzes .....	13
1. Ausgangslage – Vorgaben der Richtlinie für das Strafverfahren zum Schutz der Opfer von Menschenhandel .....	13
2. Stand der Umsetzung dieser Vorgaben im deutschen Recht.....	14
3. Vorschläge des djb zur Verbesserung der Situation der Opfer des Menschenhandels im Kontext der Strafverfolgung .....	15
V. Aufenthaltsregelungen für Opfer von Menschenhandel unabhängig von der Bereitschaft zur Kooperation im Strafverfahren .....	15
1. Ausgangslage .....	15
2. Referentenentwurf des BMI vom 7. April 2014 .....	16
3. Empfehlungen des djb .....	16
VI. Effektive Zeugenschutzregelungen .....	18
1. Ausgangslage .....	18
2. Regelungen im Gesetz .....	19
3. Empfehlung des djb .....	20
VII. Stärkung der Strafverfolgung des Menschenhandels durch praktische Anwendung der Vorschriften zur Bekämpfung des Mietwuchers.....	21
1. Ausgangslage .....	21
2. Vorhandene gesetzliche Regelungen .....	22
3. Empfehlung des djb .....	23
VIII. Beschlagnahme und Gewinnabschöpfung.....	23
1. Ausgangslage .....	23
2. Regelungen im Gesetz .....	24
3. Empfehlung des djb .....	24

IX. Stärkung der Prävention des Menschenhandels.....	24
1. Ausgangslage .....	24
2. Aktuelle Änderungsvorschläge in der rechtspolitischen Diskussion.....	25
a. Verbot der Prostitution.....	25
b. Strafbarkeit der Freier .....	26
3. Position des djb .....	26
X. Empfehlungen für die weitere Regulierung der Prostitution.....	27
1. Gewerberechtliche Empfehlungen.....	27
a. Individuelle Anzeigepflicht .....	27
b. Eckpunkte eines Prostitutionsstättengesetzes .....	28
2. Baurechtliche Empfehlungen .....	30
3. Gesundheitsrechtliche Empfehlungen .....	31
a. Argumente gegen die Wiedereinführung verpflichtender und regelmäßiger Gesundheitsuntersuchungen für Prostituierte .....	31
b. Argumente gegen die Einführung einer gesetzlichen Kondompflicht .....	32

## **I. Vorbemerkungen**

Die folgenden Überlegungen zur Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer (im Folgenden: Menschenhandelsrichtlinie) betreffen aus deutscher Sicht die folgenden, voneinander abgrenzbaren Themen:

Menschenhandel zur Ausbeutung der Arbeitskraft mit dem Unterfall der organisierten Bettelerei,

Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung mit der Notwendigkeit der rechtlichen Ausgestaltung der Rechtsverhältnisse der Prostitution unter Berücksichtigung ordnungspolitischer Rahmenbedingungen und Bedingungen der Arbeit und damit der Weiterentwicklung des Prostitutionsgesetzes sowie

Menschenhandel zur Ausbeutung durch Organhandel.

### **zu 1.:**

Menschenhandel zur Ausbeutung der Arbeitskraft steht in direktem Zusammenhang zur Regelung der allgemeinen Arbeitsverhältnisse unter Beachtung menschenwürdiger Arbeitsbedingungen und menschenrechtswahrender Ausgestaltung der Gegenleistung für Arbeitskraft, also Entgeltverhältnisse und Tarifautonomie. Dieser Deliktsbereich kann, muss aber nicht unter den Rahmenbedingungen organisierter Kriminalität umgesetzt werden. Die Aufdeckung hier relevanter Straftaten ist von der Kooperation der meist illegal sich in Deutschland aufhaltenden Opfer abhängig, die jedoch in der Regel selbst bzw. persönlich mit einem moralischen Unwerturteil in ihrer unmittelbaren Umgebung oder in den Herkunftsbereichen oder Herkunftsstaaten konfrontiert sind.

### **zu 2.:**

Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung hingegen geschieht in der weit überwiegenden Zahl der Fälle gewerbsmäßig unter den Rahmenbedingungen der organisierten Kriminalität im Handlungsfeld der Prostitution, also des Anbietens von sexuellen Dienstleistungen gegen Bezahlung. Hierzu gibt es in Deutschland grundsätzlich voneinander abweichende Bewertungen dieses Anbietens sexueller Dienstleistungen gegen Bezahlung:

Eine Einschätzung bewertet das entgeltliche Zur-Verfügung-Stellen des menschlichen Körpers, der als dem Anbieten sexueller Dienstleistungen gegen Bezahlung immanent eingeordnet wird, per se als erniedrigend und menschenunwürdig. Eine andere Einschätzung betrachtet das gewerbsmäßige Angebot sexueller Dienstleistungen gegen Bezahlung als freie Entscheidung über den Einsatz der eigenen Arbeitskraft, die nicht per se menschenunwürdig ist, deren ausbeuterische Ausnutzung aber als kriminelles Unrecht unter Strafe gestellt sein muss. Der Einordnung des Bundesverfassungsgerichts zur Prostitution als von Art. 12 GG

geschützte berufliche Tätigkeit<sup>3</sup> folgend hat sich der Arbeitsstab des djb mehrheitlich der letzteren Auffassung angeschlossen. Diese Entscheidung wurde gestützt durch die im Jahr 2000 erfolgte Befragung der Mitglieder des djb, die sich zu 89 Prozent gegen die Bewertung von Verträgen über sexuelle Dienstleistungen als sittenwidrig aussprach.<sup>4</sup> Insofern stützte die Mitgliederbefragung die Grundsatzentscheidung des Prostitutionsgesetzes im Jahr 2001, die Sittenwidrigkeit der Prostitution zu beenden. Für die Situation der Opfer von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung bedeutet die in vielen Gesellschaften festzustellende negative Bewertung von Prostitution und Prostituierten indessen gleichwohl – unabhängig davon, ob sie deutscher oder nichtdeutscher Herkunft sind – häufig, dass sie in ihrem persönlichen und familiären Umfeld und in ihren Herkunftsbereichen und Herkunftsländern einer traditionell oder religiös begründeten moralischen Abwertung bis hin zu Todesdrohungen ausgesetzt sind. Dies macht die Offenlegung des Menschenhandels als Sachverhalt für sie deutlich schwieriger und gefährlicher.

Die rechtliche Ausgestaltung der Rechts- und Arbeitsverhältnisse der Prostitution war in Deutschland schließlich mit dem über Jahrhunderte intendierten Vorwurf des bis zur Einführung des Prostitutionsgesetzes bestehenden gesellschaftlichen Unwerturteils der Sittenwidrigkeit belastet.<sup>5</sup> Dieser Umgang mit dem Thema wirkte sich stigmatisierend auf die Frauen (und Männer) aus, die in der Prostitution tätig waren. Insoweit erscheint es für die juristische Bearbeitung unverzichtbar, bewusst zu machen, dass es nicht um eine Bewertung der Tätigkeit als Sexarbeiterin oder Sexarbeiter geht, sondern darum, die sinnvollen und notwendigen juristischen Regulierungen zu prüfen und entweder einzuführen oder abzulehnen.

### zu 3.:

Auch bei Organhandel wird rein objektiv betrachtet der menschliche Körper in Teilen angeboten. Die Diskussion über die freiwillige und kostenlose Organspende hat gezeigt, dass auch hier ethische, weltanschauliche und moralische Grundeinstellungen eine wesentliche Rolle spielen. Jedoch muss in Fällen der Ausbeutung gerade auch hier eine klare Regelung zur strafbaren Ausbeutung getroffen werden. Hierbei erscheint eine Vertretung in der Entscheidung über das Anbieten von Teilen des eigenen Körpers als absolut unzulässig.

Zusammenfassend kann als mehrheitlich getragene Bewertung des djb festgestellt werden, dass es im Arbeitsbereich, im Bereich der sexuellen Dienstleistungen und im Bereich des Zur-Verfügung-Stellen von Organen und anderen Teilen des menschlichen Körpers mit den Grundrechten vereinbare Handlungen und Tätigkeiten gibt, die – zum Teil gegen Entgelt vorgenommen – zwar teilweise und aus verschiedenen Gründen als problematisch angesehen werden, gleichwohl aber nach der Rechtsordnung dem Grunde nach nicht als sittenwidrig einzustufen sind; im Bereich der sexuellen Dienstleistungen gegen Entgelt und im Bereich des Zur-Verfügung-Stellen von Organen und anderen Teilen des menschlichen Körpers wegen der Eigenart des betroffenen höchstpersönlichen Rechtsguts eine Entscheidungsgewalt

---

<sup>3</sup> BVerfG v. 28.4.2009, Az: BvR 224/07, stellt Tätigkeit von Prostituierten ausdrücklich in den Kontext der Berufsausübung.

<sup>4</sup> Online: <<http://www.djb.de/Kom/K3/pm-58/>> (Zugriff: 11.9.2014).

<sup>5</sup> Vgl. hierzu insgesamt ausführlicher Renzikowski, Reglementierung von Prostitution: Ziele und Probleme. Online: <<http://wcms.uzi.uni-halle.de/download.php?down=18186&elem=2424506>> (Zugriff: 11.9.2014).

oder Vertretungsmacht Dritter dem Grundsatz nach per se unzulässig ist und die Ausbeutung von Menschen bei der Arbeitsleistung, beim Anbieten sexueller Dienstleistungen oder beim Anbieten von Organen und anderen Teilen des Körpers unabhängig von der Form, in der sie geschieht, eine schwerwiegende Straftat darstellt, die nachhaltig zu verfolgen ist.

An diesen Grundsätzen orientiert sich das nachfolgende Eckpunktepapier.

## II. Notwendigkeit einer Reform

### 1. Ausgangslage

Mit der Einführung des Prostitutionsgesetzes von 2001 zum 1. Januar 2002 gelten sexuelle Dienstleistungen, also die Ausübung der Prostitution, nicht mehr als sittenwidrig. Die verabredete Geldleistung eines Freiers ist zivilrechtlich einklagbar. Allerdings wurde Art. 297 Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch (EGStGB), Verbot der Prostitution, nicht aufgehoben. Im Rahmen der Beratungen des Prostitutionsgesetzes war eine vollständige Streichung des Art. 297 EGStGB diskutiert, im Ergebnis aber von Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat abgelehnt worden. Damit bleiben die Landesregierungen zum Erlass von Verordnungen zum Schutz der Jugend oder des öffentlichen Anstands mit dem Inhalt des Verbots der Prostitution in bestimmten Gebieten einer Gemeinde oder Teilen einer Gemeinde ermächtigt. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Regelung als mit dem Grundgesetz vereinbar aufrechterhalten.<sup>6</sup> Ein rechtsstaatswidriger Widerspruch zum Prostitutionsgesetz folgt daraus nicht: „Die Festsetzung von Sperrbezirken auf der Grundlage des Art. 297 EGStGB stellt weder die zivilrechtliche Wirksamkeit des Entgeltanspruchs der Prostituierten noch den Zugang zur Sozialversicherung in Frage; sie ist auch nicht mit dem generellen Vorwurf der Sittenwidrigkeit der Ausübung der Prostitution im Sperrbezirk verbunden, sondern dient der lokalen Steuerung der Prostitutionsausübung aus ordnungsrechtlichen Gründen.“ (BVerfG a.a.O. Rz. 20).

Während die Regelungen des Prostitutionsgesetzes von 2001 sich ausschließlich auf die aus eigener Entscheidung ausgeübte Tätigkeit beziehen, wurden die im Bereich der Prostitution bestehenden Zwangsverhältnisse als Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung (§ 232 StGB) und zur Förderung des Menschenhandels (§ 233a StGB) seit 2006 als auf der Basis des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates der Europäischen Union reformierte Strafvorschriften zur Bekämpfung des Menschenhandels in das Strafgesetzbuch (StGB) eingefügt. Der Rahmenbeschluss wurde durch die Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer (ABl. L 101/1) ersetzt.

Diese Richtlinie ist ein Rechtsakt der Europäischen Union (EU), zu dessen Umsetzung die Mitgliedstaaten der EU verpflichtet sind. Die Frist zur Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU endete am 6. April 2013. Eine Umsetzung ist bisher nicht erfolgt, so dass ein Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichtumsetzung der Richtlinie durch Deutschland bereits droht.

---

<sup>6</sup> BVerfG 1. Senat 1. Kammer Nichtannahmebeschluss vom 28.4.2009 – 1 BvR 224/07 – Sperrbezirksverordnung, Wohnungsprostitution.



Die Richtlinie legt Mindestvorschriften zur Definition von Straftaten und Strafen im Bereich des Menschenhandels (nachfolgend III.), Bestimmungen zur Stärkung des Opferschutzes (nachfolgend IV.) und zur Stärkung der Prävention (nachfolgend IX.) fest. Deutschland ist dringlich gehalten, die Umsetzung dieser Bestimmungen zu prüfen und noch nicht übernommene Bestimmungen in einem Umsetzungsgesetz zu verabschieden.

## **2. Bewertung des Vorschlages der Aufhebung der Menschenhandelsvorschriften im StGB**

Von Doña Carmen e.V. wurde ein Gesetzentwurf veröffentlicht, der – mit Ausnahme des Kinder- und Jugendschutzes – die Aufhebung der Menschenhandelsvorschriften im StGB fordert. Zur Begründung verweist der Gesetzentwurf von Doña Carmen<sup>7</sup> darauf, dass zur strafrechtlichen Ahndung des Menschenhandels die Strafvorschriften der Vergewaltigung, der Nötigung, der Körperverletzung, des Wuchers ausreichend sein sollen.

### **a. Bewertung**

Die typischen Handlungsformen des Menschenhandels, die Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie 2011/36/EU beschreibt, werden von diesen Straftatbeständen jedoch nicht abgedeckt: Die Nötigung stellt die gewaltsame Veranlassung einer anderen Person zu einem bestimmten Handeln, Dulden oder Unterlassen bei Vorliegen einer rechtswidrigen Mittel-Zweck-Relation unter Strafe. Menschenhandel ist dagegen ein Kontrolldelikt, das zu einem erheblichen Teil ohne unmittelbare Gewalt oder Androhung einer Übelzufügung mit tatsächlicher Kontrolle und Einschüchterung und sogar vermeintlich wohlmeinenden „sozialadäquaten“ Handlungen (Aufbewahrung der persönlichen Papiere, Kreditgewährung) auskommt. Diese auf Machtmissbrauch u.a. beruhenden Begehungsformen werden von vorhandenen Straftatbeständen nicht abgedeckt.

Gleiches gilt z.B. für die auf der Täuschung über die Freiheit der Arbeitsbedingungen beruhende Ausbeutung zu sexuellen Zwecken. Eine Nötigung wäre in diesem Fall nicht gegeben. Die auf Grund der Täuschung abgegebene (konkludente) Einverständniserklärung zur Ausübung sexueller Dienstleistungen und zur Abgabe eines (größeren) Teils des dafür erhaltenen Entgelts würde auch eine Strafbarkeit wegen Betruges nicht sicher ermöglichen, da es an einer unmittelbaren, auf dieser Täuschung beruhenden Vermögensverfügung fehlen dürfte.

Die genannte Richtlinie legt in Art. 2 die Strafbarkeit des Menschenhandels fest unter Anknüpfung an bestimmte Verhaltensweisen wie u.a. Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht, Ausnutzung besonderer Schutzbedürftigkeit oder Entgegennahme von Zahlungen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die die Kontrolle über eine andere Person hat, auch soweit Erwachsene betroffen sind. Diese Handlungsweisen sind zumindest teilweise in den 2006 eingefügten §§ 232, 233 StGB unter Strafe gestellt. Eine Aufhebung dieser Vorschriften gegen den Menschenhandel im StGB käme der Verweigerung der Umsetzung der Richtlinie gleich und stellte damit einen Vertragsbruch dar, der – zu Recht – ein Vertragsverletzungsverfahren mit allen Konsequenzen zur Folge hätte.

---

<sup>7</sup> Online: <<http://www.donacarmen.de/wp-content/uploads/2014/04/DonaCarmen-Gesetzentwurf20142.pdf>> (Zugriff: 11.9.2014).

### ***b. Vorschlag des djb***

Ablehnung des Gesetzentwurfs von Doña Carmen, soweit die Aufhebung der Vorschriften gegen den Menschenhandel im StGB gefordert wird.

## **III. Mindestvorschriften zur Definition von Straftaten und Strafen im Bereich des Menschenhandels**

Die Strafbarkeit verschiedener Handlungsalternativen des Menschenhandels zum Nachteil von Kindern (nach EU-Recht stets Personen bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres) und von Erwachsenen unter bestimmten Umständen (Art. 2 und 3 der Richtlinie 2011/36/EU) ist zwingend umzusetzen.

### **1. Bestehende Vorschriften**

Eine Reform wäre entbehrlich, wenn die in der Richtlinie festgelegten Vorgaben zur Strafbarkeit des Menschenhandels bereits im geltenden Recht des deutschen StGB umgesetzt wären. Dies ist zumindest hinsichtlich des Schutzes der kindlichen Opfer des Menschenhandels, für die die Richtlinie eine Mindeststrafe von zwei Jahren Freiheitsstrafe festlegt, hinsichtlich der erhöhten Strafe, wenn das Opfer in die Gefahr des Todes gebracht wird, sowie hinsichtlich der Strafbarkeit von Ausbeutung durch Bettelerei und des Organhandels nicht der Fall. Das Umsetzungsgesetz vom 4. Juni 2013 (BT-Drs. 17/13706) hatte diese Punkte zum Gegenstand, enthielt jedoch noch Umsetzungslücken.<sup>8</sup> Dieser Gesetzentwurf wurde vom Bundestag vor der Bundestagswahl nicht mehr verabschiedet und fiel damit dem Prinzip der Diskontinuität anheim.

### **2. Vorschlag des djb für eine Neufassung des Straftatbestandes des Menschenhandels**

#### ***a. Wortlaut des Vorschlages eines neuen § 232 StGB***

Der djb empfiehlt folgende Formulierung eines neu zu fassenden Straftatbestandes des Menschenhandels:

#### **§ 232 Menschenhandel**

(1) Wer eine andere Person zum Zwecke der Ausbeutung anwirbt, befördert, verbringt, beherbergt oder aufnimmt, einschließlich der Übergabe oder Übernahme der Kontrolle über diese Person, wird, wenn durch Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderer Formen von Nötigung, durch Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Schutzbedürftigkeit oder durch Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses der Person oder ihrer rechtlichen Vertreter gehandelt wird, mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren bestraft. Ebenso wird bestraft, wer den Tathandlungen eines anderen nach Satz 1 Vorschub leistet.

(2) Eine besondere Schutzbedürftigkeit liegt vor, wenn die Person keine wirkliche oder für sie annehmbare andere Möglichkeit hat, als sich dem Missbrauch zu beugen.

---

<sup>8</sup> Vgl. djb-Stellungnahme vom 4.10.2013. Online: <<http://www.djb.de/Kom/K3/st13-9/>> (Zugriff: 11.9.2014).

(3) Ausbeutung im Sinne von Absatz 1 umfasst die Ausnutzung der Prostitution einer anderen Person oder andere Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder erzwungene Dienstleistungen einschließlich Betteltätigkeiten, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken, Leibeigenschaft, die Ausnutzung strafbarer Handlungen der Person oder die Organentnahme ohne Einverständnis der betroffenen Person.

(4) Das Einverständnis eines Opfers von Menschenhandel zur beabsichtigten oder tatsächlich vorliegenden Ausbeutung ist unerheblich, wenn eines der in Absatz 1 aufgeführten Mittel vorliegt.

(5) Der Versuch ist strafbar.

(6) Auf Freiheitsstrafe nicht unter zwei Jahren ist zu erkennen, wenn

1. das Opfer der Tat eine Person unter achtzehn Jahren ist und keines der in Absatz 1 benannten Mittel angewendet wurde,
2. der Täter das Opfer bei der Tat körperlich schwer misshandelt oder durch die Tat in die Gefahr des Todes bringt,
3. der Täter bei der Tat eine Waffe oder ein anderes gefährliches Werkzeug bei sich führt,
4. der Täter die Tat gewerbsmäßig oder als Mitglied einer Bande, die sich zur fortgesetzten Begehung solcher Taten verbunden hat, begeht,
5. der Täter innerhalb der letzten fünf Jahre wegen einer Straftat nach Absatz 1 rechtskräftig verurteilt wurde; in die Frist wird die Zeit nicht eingerechnet, in welcher der Täter auf behördliche Anordnung in einer Anstalt verwahrt worden ist,
6. der Täter nach § 11 Amtsträger, Richter oder für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteter ist.

#### ***b. Begründung des Vorschlages***

Der djb favorisiert – ausgehend von den unter I. dargelegten Vorbemerkungen – mehrheitlich eine Neufassung der Vorschriften gegen den Menschenhandel in einem einheitlichen Straftatbestand, verortet im 18. Abschnitt des StGB „Straftaten gegen die persönliche Freiheit“. Dabei sind die folgenden Überlegungen leitend:

- Die diskriminierende Unterscheidung in Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung und Menschenhandel zur Ausbeutung der Arbeitskraft muss aufgegeben werden. Sie verknüpft die sexuelle Ausbeutung mit der Aufnahme der Prostitution und fokussiert so die negative Bewertung der Prostitution als problematisch, die mit dem Prostitutionsgesetz gezielt aufgegeben wurde.
- Die Handlungsalternativen im geltenden § 232 Abs. 4 StGB umfassen nicht alle von Art. 2 Abs. 1 der Menschenhandelsrichtlinie benannten, unter Strafe zu stellenden Handlungsweisen. Die Handlungsalternativen der Täuschung, des Missbrauchs von Macht und der Ausnutzung besonderer Schutzbedürftigkeit müssen zusätzlich benannt werden. Das Handeln unter Missbrauch von Macht ist von dem im geltenden Recht normierten Handeln durch Drohung mit einem empfindlichen Übel nicht umfasst.
- Die Definition der besonderen Schutzbedürftigkeit in Art. 2 Abs. 2 der Richtlinie 2011/36/EU muss übernommen werden. Sie geht weiter als das normierte Tatbestandsmerkmal der Ausnutzung einer Zwangslage, das für deutsche Opfer des Menschenhan-

dels zudem allein gelten kann, weil diese unter das Merkmal der „Hilflosigkeit, die mit dem Aufenthalt in einem fremden Land verbunden ist“ nicht fallen.

- Die Ausbeutungsbereiche können und sollten wie in Art. 2 Abs. 3 der genannten Menschenhandelsrichtlinie benannt werden einschließlich der Bettelei.
- Wie nach der Menschenhandelsrichtlinie vorgesehen sollte die Unwirksamkeit des Einverständnisses der betroffenen Person bei Handlungsweisen nach dem Grundtatbestand normiert werden.
- Zum Schutz kindlicher und jugendlicher Opfer müssen die unabhängig von Handlungsweisen oder Einverständnis vorgenommenen Handlungen zum Nachteil von Personen unter 18 Jahren unter eine Mindeststrafe von zwei Jahren Freiheitsstrafe gestellt werden.
- In Zusammenhang mit Fragen des Jugendschutzes kann § 184f StGB aufgehoben werden. Die durch diese Vorschrift geschützte Sittlichkeit von Kindern und Jugendlichen durch das Strafrecht erscheint entbehrlich: Zum einen ist eine Konnotation zur Sittlichkeit aus den bereits in den Vorbemerkungen aufgeführten Gründen nicht zielführend. Zum anderen kann dem Jugendschutz über Regelungen im Prostitutionsstättengesetz (s. X.) ausreichend Rechnung getragen werden.
- Des Weiteren kann § 180 Abs. 1 StGB entfallen. Das dort unter Strafe gestellte „Vorschub leisten“ ist als qualifizierte Form der Beihilfehandlung dem Menschenhandel gleichgestellt und als Satz 2 in den neuen Absatz 1 aufgenommen worden.
- Ein gesondert gefasster Straftatbestand der Förderung des Menschenhandels (§ 233a des geltenden Rechts) wird nicht vorgesehen. Die dort benannten Tathandlungen sind als qualifizierte Form der Beihilfehandlung dem Menschenhandel gleichgestellt und als Satz 2 in den neuen Absatz 1 aufgenommen worden.
- §§ 180a, 181a StGB sind inhaltlich als eine neue Strafnorm wegen des Sachzusammenhangs in den 18. Abschnitt zu übernehmen: Nach § 180a Abs. 1 StGB macht sich ein Betreiber strafbar, der seinen Betrieb so führt, dass erwachsene Prostituierte, die sich zur Prostitution entschieden haben, in persönlicher und wirtschaftlicher Abhängigkeit gehalten werden. Die Norm schützt also nicht vor dem Zwang zur Prostitutionsausübung, sondern vor der Ausbeutung in der Prostitutionsausübung. Für die Feststellung der Ausbeutung in der Prostitution durch den Betreiber einer Prostitutionsstätte müssen zunächst Kriterien im Prostitutionsstättengesetz (s. X.) festgeschrieben werden. Daran anknüpfend kann eine Strafnorm als neuer § 233 formuliert werden.

## **IV. Strafprozessuale Umsetzung der Menschenhandelsrichtlinie – Bestimmungen zur Stärkung des Opferschutzes**

### **1. Ausgangslage – Vorgaben der Richtlinie für das Strafverfahren zum Schutz der Opfer von Menschenhandel**

Zum Schutz der Opfer von Menschenhandel schreibt die genannte Richtlinie für das Strafverfahren verschiedene Maßnahmen vor:

- a. Schulung der Bediensteten, bei denen die Wahrscheinlichkeit besteht, dass sie mit – potenziellen – Opfern von Menschenhandel in Kontakt kommen, und zwar bei der Polizei, beim Grenzschutz, den Ausländerbehörden, den Staatsanwaltschaften, den Gerichten, der Arbeitsaufsicht, im Sozialbereich, in der Kinderbetreuung und im Gesundheitswesen sowie im Konsulardienst (EG 25, Art. 18 Abs. 3),
- b. Verfolgung des Menschenhandels, auch wenn das Opfer die Aussage widerrufen hat (Art. 9 Abs. 1),
- c. effiziente Ermittlungsinstrumente wie bei Bekämpfung organisierter Kriminalität oder anderer schwerer Straftaten, z.B. Tü und Finanzermittlungen (EG 15, Art. 9 Abs. 4),
- d. vor, während und nach Abschluss des Strafverfahrens Unterstützung und Betreuung des Opfers ohne Kooperationszwang (Art. 11 Abs. 3),
- e. mit Einverständnis des Opfers mindestens Bereitstellung der Mittel zur Sicherstellung des Lebensunterhalts, wie Bereitstellung einer geeigneten und sicheren Unterbringung und materieller Unterstützung, notwendige medizinische Behandlungen einschließlich psychologischer Hilfe, Beratung und Information und, bei Bedarf, Übersetzungs- und Dolmetschleistungen (Art. 11 Abs. 5),
- f. Informationen über eine Bedenk- und Erholungszeit und über die Möglichkeit zur Gewährung internationalen Schutzes (Art. 11 Abs. 6),
- g. Beachtung besonderer Bedürfnisse der Opfer insbesondere aufgrund Schwangerschaft, Gesundheitszustands, Behinderung, geistiger oder psychischer Störung oder aus schwerwiegenden Formen der psychologischen, körperlichen oder sexuellen Gewalt (Art. 11 Abs. 7),
- h. angemessener Schutz nach individueller Risikoabschätzung, ggf. Zeugenschutzprogramm oder vergleichbare Maßnahmen (Art. 12 Abs. 3),
- i. besondere Behandlung zur Vermeidung sekundärer Viktimisierung im Einklang mit nationalem Recht, richterlichem Ermessen, Gepflogenheiten oder Leitlinien (EG 20); insbesondere: keine nicht erforderlichen Wiederholungen von Vernehmungen (Videovernehmung; Reduzierung der Vernehmungen; EG 20) , Vermeidung des Sichtkontakts zwischen Opfer und Beschuldigten auch während der Beweisaufnahme durch geeignete Mittel (Vermeidung der Konfrontation Opfer/Täter, soweit möglich), keine Aussagen in öffentlichen Gerichtsverhandlungen (Ausschluss der Öffentlichkeit) und keine nicht erforderlichen Fragen zum Privatleben (Art. 12 Abs. 4),
- j. kostenfreie rechtliche Beratung und rechtliche Vertretung, wenn das Opfer nicht über ausreichende finanzielle Mittel verfügt (EG 19, Art. 12 Abs. 2),

- k. Schutz der Opfer vor Bestrafung wegen Taten, die unmittelbare Folgen davon waren, dass sie Opfer von Menschenhandel sind (EG 14, Art. 8) sowie
- l. besondere Maßnahmen zum Schutz kindlicher Opfer des Menschenhandels (Art. 13 – 16).

## **2. Stand der Umsetzung dieser Vorgaben im deutschen Recht**

Von diesen Maßnahmen sind einige, für die eine Zuständigkeit in der Bundesgesetzgebung begründet ist, bereits im geltenden Recht umgesetzt:

Dies gilt für effiziente Ermittlungsinstrumente (c., in § 100a Strafprozessordnung (StPO)), die Vermeidung von sekundärer Viktimisierung (i.) im Kontext von Vermeidung der Konfrontation (§§ 247, 247a StPO), Ausschluss der Öffentlichkeit (§§ 171b, 172 GVG) und nicht erforderliche Fragen zum Privatleben (§§ 68, 68b, 69, 241a StPO), die kostenfreie rechtliche Beratung und Vertretung (j., in § 397a StPO) und den Schutz kindlicher Opfer des Menschenhandels in weiten Teilen der in Art. 13–16 aufgestellten Anforderungen (l.).

Die im Kontext der Vermeidung sekundärer Viktimisierung angesprochene Einführung der Videovernehmung ist zwar in §§ 58a, 255a StPO geregelt. Gleichwohl ist die Akzeptanz der Videovernehmung in der Praxis noch nicht ausreichend gegeben. Insoweit bedarf es der Verbesserung der in der StPO festgeschriebenen Protokollvorschriften: Aufhebung des strikten Gebots der vollständigen Verschriftlichung der Videovernehmung in § 168a Abs. 2 StPO zugunsten eines Gebots zur Verschriftlichung der unmittelbar die Tat betreffenden Passagen und einer Vorführung und Verwertung der Videovernehmung in der Hauptverhandlung ganz oder in Teilen auf Antrag eines Verfahrensbeteiligten.

Die unter c. bis h. angesprochenen Maßnahmen fallen in den Zuständigkeitsbereich der Bundesländer. Insoweit bedarf es einer sorgfältigen Analyse vorhandener (Landes-)Richtlinien, Erlasse und Vereinbarungen, die in den meisten Bundesländern in Zusammenhang mit der Umsetzung des Rahmenbeschlusses von 2004 bereits eingeführt wurden, um die – einheitliche – Umsetzung der Menschenhandelsrichtlinie 2011/36/EU insoweit überprüfen zu können. Die Frage der Beratung, Begleitung und Unterstützung sowie des Schutzes der Opfer des Menschenhandels bedarf zudem auch der Überprüfung im Kontext der Opfer-schutzrichtlinie 2012/29/EU, deren Umsetzung bis 16. November 2015 erfolgen muss.

Die Notwendigkeit der Schulung der Beamtinnen und Beamten im Erkennen von Menschenhandelsoffern und im sensiblen Umgang (a.) ist ebenfalls eine Aufgabe im Zuständigkeitsbereich der Bundesländer, die der Analyse und der Prüfung im Kontext der Umsetzung der Richtlinie 2012/29/EU bedarf.

Die Durchführung des Strafverfahrens auch nach Widerruf der Aussage durch das Opfer (b.) ist für Deutschland im Licht der Regeln der StPO zur Beweisaufnahme und unter der Geltung der Unabhängigkeit der Gerichte in der Überzeugungsbildung zu sehen. Ist die – sonstige – Beweissituation ausreichend, könnte eine Verurteilung auch ohne die Aussage des Opfers theoretisch erfolgen. Praktisch wird jedoch kein Gericht auf die Angaben des oder der unmittelbar tatbeteiligten Opferzeuginnen und Opferzeugen verzichten und eine Verurteilung ausschließlich auf andere Beweismittel stützen.

Zum Schutz der Opfer vor Bestrafung (k.) gibt es in der StPO die allgemein der Staatsanwaltschaft und dem Gericht zur Verfügung stehenden Einstellungsmöglichkeiten der §§ 153,

153a, 154a StPO. Eine speziell auf die Situation der Opfer von Menschenhandel zugeschnittene und § 154c StPO angeglicheene Regelung ist zu prüfen.

### **3. Vorschläge des djb zur Verbesserung der Situation der Opfer des Menschenhandels im Kontext der Strafverfolgung**

Der Arbeitsstab des djb hat zur Situation der Opfer des Menschenhandels im Kontext der Strafverfolgung – wie auch zur Ausgestaltung der Rechtsverhältnisse der Prostitution – am 12. Juni 2014 eine Anhörung durchgeführt. Diskutiert wurden diese Themen mit Vertreterinnen des bundesweiten Koordinierungskreises gegen Menschenhandel e.V. (KOK), dem Bundesverband Sexuelle Dienstleistungen e.V. (BSD) und des Berufsverbandes erotische und sexuelle Dienstleistungen e.V. (BesD).

Nach dem Ergebnis der Anhörung fordert der djb:

- eine Anpassung der Protokollvorschriften zur Verbesserung der Akzeptanz beim Einsatz der Videovernehmung,
- eine speziell auf die Situation der Opfer von Menschenhandel zugeschnittene und § 154c StPO angeglicheene Einstellungsregelung für Ermittlungs- und Strafverfahren gegen die Opfer von Menschenhandel,
- eine tragfähige gesetzliche Grundlage zur verpflichtenden Schulung derjenigen in der Strafverfolgung Tätigen, die mit Opfern von Straftaten allgemein (Richtlinie 2012/29/EU) und Menschenhandelsopfern im Besonderen (Richtlinie 2011/36/EU) in Kontakt kommen,
- bei der Umsetzung der Richtlinie ein an deren Text orientiertes integriertes, ganzheitliches und menschenrechtsbasiertes Vorgehen, das neben den Strafvorschriften nachhaltige Maßnahmen zum Schutz der Opfer in den Blick nimmt,
- opferschutzorientierte, nachhaltige und menschenrechtsbasierte Aufenthaltsregelungen für Opfer von Menschenhandel unabhängig von der Bereitschaft zur Kooperation im Strafverfahren (dazu V.),
- effektive Zeugenschutzregelungen und Zeugenschutzmaßnahmen auch unterhalb der Hürden des Zeugenschutzgesetzes (ZSchG) (dazu VI.),
- effektive Anwendung der Vorschriften zu Beschlagnahme und Einziehung (dazu VIII.).

## **V. Aufenthaltsregelungen für Opfer von Menschenhandel unabhängig von der Bereitschaft zur Kooperation im Strafverfahren**

### **1. Ausgangslage**

Bisher sieht § 25 Abs. 4a Satz 1 und 2 Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (AufenthG) für Opfer von Menschenhandel trotz vollziehbarer Ausreisepflicht einen Aufenthaltstitel für einen vorübergehenden Aufenthalt vor, der nach § 25 Abs. 4a Satz 2 AufenthG an bestimmte Voraussetzungen geknüpft ist. Diese verlangen zum einen die Bereitschaft, als Zeugin oder Zeuge auszusagen, sowie den Abbruch jeglicher Verbindungen zu dem Beschuldigten. Außerdem muss die Anwesenheit

der oder des nichtdeutschen Zeugin oder Zeugen wegen der Straftat von der Staatsanwaltschaft oder dem Strafgericht für sachgerecht erachtet werden, weil sonst die Erforschung des Sachverhalts erschwert wäre.

## **2. Referentenentwurf des BMI vom 7. April 2014**

Es liegt ein Referentenentwurf des BMI („Entwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung“, Stand: 7.4.2014) vor, der eine Ergänzung der Regelung um Satz 3 vorschlägt. Danach kann die Aufenthaltserlaubnis verlängert werden, solange humanitäre oder persönliche Gründe oder öffentliche Interessen die weitere Anwesenheit des Ausländers im Bundesgebiet erfordern. Zudem soll § 29 Abs. 3 Satz 1 und 3 AufenthG um den Verweis auf § 25 Abs. 4a Satz 3 bzw. Satz 1 und 2 AufenthG ergänzt werden.

## **3. Empfehlungen des djb**

Anders als im Gesetzentwurf des BMI vorgesehen fordert der djb eine qualifizierte Absicherung des Aufenthaltsstatus der von Menschenhandel Betroffenen und ihrer Familien unabhängig von der Verwertung oder Verwertbarkeit ihrer Aussagen im Ermittlungs- und Strafverfahren und ihrer Aussagebereitschaft. In den Fällen, in denen die Rückkehr der Opfer von Menschenhandel in ihr Heimatland wegen der in Deutschland begangenen Straftaten eine besondere Härte darstellt, bedarf es eines von der Mitwirkung im Strafverfahren unabhängigen, nicht durch dessen Dauer beschränkten Aufenthaltstitels.

Zur Umsetzung der Menschenhandelsrichtlinie bedarf es einer qualifizierten Absicherung des Aufenthaltsstatus der von Menschenhandel Betroffenen, die durch die im Referentenentwurf des BMI geplante Ergänzung des § 25 Abs. 4a AufenthG nicht erreicht wird. Der djb schließt sich inhaltlich den Forderungen des Deutschen Instituts für Menschenrechte in seiner Stellungnahme vom 20. und 21. Mai 2014 an:

- Die Gewährung eines Aufenthaltsrechts nach § 25 Abs. 4a Satz 3 AufenthG (RefEntw BMI) sollte von der Aussagebereitschaft bzw. Zeugenaussage entkoppelt werden. Die Betroffenen haben auch in den Fällen einen Anspruch auf einen gesicherten Aufenthaltsstatus, in dem das Opfer von Menschenhandel aus persönlichen oder gesundheitlichen Gründen (Traumatisierung) u.U. nicht in der Lage ist, gegen die Täter auszusagen. Dasselbe muss gelten in den Fällen, in denen ein Ermittlungsverfahren wegen Menschenhandels trotz Mitwirkung mangels verwertbarer oder ausreichender Informationen gar nicht erst eröffnet, später eingestellt oder aus anderen Gründen keine Anklage bezüglich dieses Delikts erhoben wird. Die derzeitige Anknüpfung des Aufenthalts an die Rolle als Zeuge oder Zeugin schließt nämlich sogar diejenigen aus, die aussagebereit sind, deren Aussagen von den Strafverfolgungsbehörden jedoch nicht für notwendig erachtet werden. Gleiches gilt in Fällen, in denen trotz Aussagebereitschaft der Betroffenen mangels Beweises keine Anklage erhoben wird. Die weiterhin geplante strenge Akzessorietät des Aufenthaltstitels zum Strafverfahren trägt der erlittenen Rechtsverletzung der Betroffenen nicht Rechnung. Sie eröffnet den wegen der Besonderheiten des Menschenhandels belasteten Personen, die die Konsequenzen ihrer Aussagebereitschaft für ihre persönliche Integrität und die ihrer im Heimatland lebenden Familien in den Blick nehmen müssen, keine sichere Perspektive und erhöht daher die Aussagebereitschaft auch in den Fällen nicht, in denen Betroffene grundsätzlich zu einer Kooperation mit den Strafverfol-



gungsbehörden bereit sind. Dies trägt nicht zur Effektivierung des Strafverfahrens in diesem Bereich bei, das maßgeblich auf die Aussagebereitschaft der Opfer und Zeugen sowie Zeuginnen angewiesen ist. Die Vermutung, Betroffene würden die Tatsache, dass sie Opfer oder Zeuge bzw. Zeugin von Menschenhandel geworden sind, unter Vorspiegelung einer Aussagebereitschaft und verwertbarer Informationen ausnutzen, um von Beginn an ein Bleiberecht zu erhalten, verkennt die (geringe) Zahl der für eine solche Regelung in Betracht kommenden Personen und ihre persönliche, physische und psychische Belastung. Das Aufenthaltsrecht bietet zudem Möglichkeiten, einen Aufenthaltstitel in Fällen, in denen die behauptete Einbeziehung in Straftaten des Menschenhandels nicht den Tatsachen entspricht, wieder zu entziehen oder zu befristen.

- Bei von Menschenhandel betroffenen Kindern darf ein Aufenthaltsrecht nicht an die Aussagebereitschaft geknüpft werden: Hier ist deren internationaler Schutzstatus nach Art. 14 Abs. 2 der Europarechtskonvention gegen Menschenhandel zu beachten. Für dessen Berücksichtigung ist aber nach der geplanten Regelung des § 25 Abs. 4a Satz 3 AufenthG kein Raum. Im Übrigen kann von Kindern die Reflexion über die Folgen einer Aussagebereitschaft nicht verlangt werden.
- Die Gewährleistung des Aufenthalts für Opfer von Menschenhandel ist auch in dem Fall ihrer Aussagebereitschaft und damit ihrer Mitwirkung am Strafverfahren nach wie vor geprägt durch Rechtsunsicherheit. Nach der geplanten Rechtsänderung besteht eine im Ermessen stehende Verlängerungsmöglichkeit für eine Aufenthaltserlaubnis nur für jeweils sechs Monate (§ 25 Abs. 4a Satz 3 AufenthG (Entw)), wenn der/die Betroffene Aussagebereitschaft hat erkennen lassen. Sie dürfte verfahrensangepasst erfolgen. Diese jeweils kurzzeitige Erteilung eröffnet den Betroffenen zum einen keine persönliche sichere Perspektive, da sie die Dauer des Aufenthalts zum Zeitpunkt ihre Entscheidung für eine Zeugenaussage nicht kalkulieren und damit das Gefährdungsrisiko für sich und ihre Familien nicht bewerten können. Zudem sollte die konkrete Perspektive einer Verlängerung des Aufenthaltstitels auch über die Dauer des Strafverfahrens hinaus den Betroffenen zum Zeitpunkt ihrer Aussage eröffnet werden. Eine Gleichstellung mit den von der Regelung des § 25 Abs. 4, 5 AufenthG Betroffenen, bei denen eine Beschränkung auf sechs Monate dann entfällt, wenn der rechtmäßige Aufenthalt bereits 18 Monate gedauert hat, ist notwendig. Der Zweck des in den dortigen Vorschriften geregelten humanitären Aufenthalts rechtfertigt eine unterschiedliche Behandlung nicht. Dies gilt insbesondere deshalb, weil § 25 Abs. 4a AufenthG eine Ausnahme von der Befristung des Aufenthaltstitels auf sechs Monate für begründete Fälle ohnehin vorsieht und auch eine Verlängerungsmöglichkeit für die Zeit nach dem Strafverfahren in Betracht kommt.
- Auf Grund einer jeweils nur kurzzeitigen Gewährung/Verlängerung des Aufenthaltstitels ist ein realistischer Zugang oder gar eine Eingliederung in den Arbeitsmarkt faktisch nicht möglich. Die Folge ist neben der fehlenden Option für Betroffene, eine abhängige Beschäftigung aufzunehmen und sich zu qualifizieren, eine Belastung der Sozialkassen. Zudem bedarf es einer Regelung des Zugangs zu Integrationsleistungen nach § 44 AufenthG von Beginn an.
- Der Familiennachzug sollte in den Fällen, in denen Personen von Menschenhandel betroffen sind, von Beginn an nach § 25 Abs. 4a Satz 1, 2 AufenthG ermöglicht werden. Die Eröffnung des Familiennachzugs nach § 25 Abs. 4a Satz 3, § 29 Abs. 3 AufenthG (Entw)

bei einer Verlängerung des Aufenthaltstitels, aber nicht von Beginn an, führt dazu, dass sich die Option auf Familiennachzug je nach den Gepflogenheiten der jeweiligen Ausländerbehörden und Staatsanwaltschaften zu unterschiedlichen Zeitpunkten realisieren kann. Zudem ist eine Unterscheidung zwischen der erstmaligen Erteilung und der späteren Verlängerung als Voraussetzung für den Familiennachzug in dem auch ein humanitäres Aufenthaltsrecht regelnden Tatbestand § 25 Abs. 3 AufenthG nicht vorgesehen. Unterschiede, die eine andere Regelung in Fällen von Menschenhandel rechtfertigen könnten, sind nicht ersichtlich.

- Es bedarf der Regelung eines eigenständigen, von der Mitwirkung im Strafverfahren unabhängigen unbefristeten Aufenthaltsrechts in den Fällen, in denen dem Opfer von Menschenhandel auf Grund der ihm widerfahrenen, im Bundesgebiet begangenen Straftaten eine Rückkehr in sein Heimatland wegen einer besonderen Härte nicht zumutbar ist. Opfer von Menschenhandel müssen bei der Rückkehr in ihr Heimatland Ächtung, Diskriminierung, Bedrohung oder Bestrafung durch die Familie und/oder die örtliche Gemeinschaft oder, in einigen Fällen, durch die Behörden, bis hin zur Lebensgefahr für sie selbst oder Mitglieder ihrer Familie befürchten. Eine solche Gefährdung ist insbesondere in Fällen wahrscheinlich, in denen das Opfer des Menschenhandels zur Prostitution gezwungen worden und möglicherweise traumatisiert ist. Im Einzelfall dürften zu befürchtende schwerwiegende Ächtung, Diskriminierung, Bedrohung oder Bestrafung den Schweregrad einer besonderen Härte erreichen. Dieser Situation muss durch die Gewährung eines Aufenthaltsrechts Rechnung getragen werden. Auch in diesem Fall sollte Familiennachzug ermöglicht werden, zumal die Familienangehörigen im Herkunftsland im Einzelfall ebenfalls Gefährdungen und Bedrohungen bis hin zur Lebensgefahr ausgesetzt sein können.

## VI. Effektive Zeugenschutzregelungen

### 1. Ausgangslage

Opfer von Menschenhandel müssen im Falle einer Zeugenaussage in einem Ermittlungs- oder Strafverfahren mit einer Gefährdung von Leib, Leben, Gesundheit, Freiheit oder wesentlicher Vermögenswerte für sich und/oder nahe Angehörige rechnen. Die Aussagebereitschaft ist aus verschiedenen Gründen gering.<sup>9</sup>

Das Zeugenschutz-Harmonisierungsgesetz (ZSHG), welches seit 2001 gilt, wurde geschaffen, um den spezifischen Anforderungen des Zeugenschutzes gerecht zu werden, für Rechtssicherheit für die Beteiligten zu sorgen und somit schwere Formen der Kriminalität erfolgreich bekämpfen und Zeugen, die trotz Gefährdung bereit sind, auszusagen, besser schützen zu können.

Neben anderen Voraussetzungen macht § 1 Abs. 1 ZSHG die Einleitung von Zeugenschutzmaßnahmen davon abhängig, dass der Zeuge aufgrund seiner Aussagebereitschaft gefährdet ist, setzt somit voraus, dass eine Aussagebereitschaft besteht.

---

<sup>9</sup> Vgl. Helfferich/Kavemann/Rabe: Determinanten der Aussagebereitschaft von Opfern des Menschenhandels zum Zweck sexueller Ausbeutung, eine qualitative Opferbefragung, Luchterhand-Fachverlag 2010.

Bezüglich der im Jahre 2012 abgeschlossenen polizeilichen Ermittlungsverfahren wegen Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung ergab sich, dass 56 Prozent der Menschenhandelsopfer Angaben darüber machten, ob auf ihre Aussagebereitschaft bei Polizei oder Gericht seitens der Täter bzw. aus deren Umfeld eingewirkt wurde. Bei 27 Prozent der Opfer, die Angaben machten, wurde auf ihre Aussagebereitschaft eingewirkt (vgl. BKA, Bundeslagebild Menschenhandel 2012, S. 19).

Ein großer Teil der Betroffenen von Menschenhandel zum Zwecke sexueller Ausbeutung erfüllt die Kriterien zur Aufnahme in den Zeugenschutz nicht (vgl. Preising, T. (2006), Die Bekämpfung des Menschenhandels im deutschen und internationalen Recht, Köln, S. 324).

Daher kommt in vielen Fällen von Menschenhandel, wenn die Opfer aufgrund einer erheblichen Gefährdungssituation nicht aussagebereit sind, die Einleitung von Zeugenschutzmaßnahmen nach dem ZSHG nicht in Betracht.

So wurden z.B. im Jahre 2004 nur 2,1 Prozent der ausländischen Opfer von Menschenhandel in ein Zeugenschutzprogramm aufgenommen (vgl. BKA, Bundeslagebild Menschenhandel 2004, S. 17).

Im Ergebnis kann dies dazu führen, dass Ermittlungsverfahren wegen Menschenhandels an der mangelnden Aussagebereitschaft und der Unterlassung von Zeugenschutzmaßnahmen nicht erfolgreich durchgeführt werden können und der Menschenhandel nicht strafrechtlich geahndet wird.

## **2. Regelungen im Gesetz**

Es ist zu überprüfen, inwieweit das ZSHG dahingehend geändert werden sollte, dass die Einleitung von Zeugenschutzmaßnahmen erleichtert wird, indem diese nicht von der Aussagebereitschaft der Opfer von Menschenhandel abhängig gemacht wird.

Gegen eine solche Änderung spricht jedoch, dass der Personalbeweis in Form von belastenden Aussagen der Opfer von Menschenhandel von zentraler Bedeutung für die Identifizierung von Opfern von Menschenhandel ist, um entsprechende Ermittlungen gegen Täter einleiten zu können (vgl. BKA, Bundeslagebild Menschenhandel 2012, S. 9).

Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel (BLAG Frauenhandel) hat im Jahre 2007 ein Kooperationskonzept für die Zusammenarbeit von Fachberatungsstellen und Polizei für den Schutz von Opferzeugen und -zeuginnen von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung (BMFSFJ (Hrsg.), Berlin) erstellt, welches eine Weiterentwicklung des erstmals im Jahre 1999 entwickelten Kooperationskonzepts einer Unterarbeitsgruppe der BLAG Frauenhandel darstellt und dieses ablöst.

Das neue Konzept ist eine Empfehlung der BLAG und soll als Grundlage eigener Konzepte bzw. Weiterentwicklung vorhandener Konzepte für die einzelnen Bundesländer dienen.

Das Kooperationskonzept will zu adäquatem Schutz und Hilfe für die potentiellen (Opfer) Zeuginnen bzw. Zeugen von Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung und damit zu einer wesentlich effektiveren Bekämpfung dieses Phänomens beitragen (vgl. Kooperationskonzept, S. 2).

Die Umsetzung des Konzepts setzt die Bearbeitung des Deliktes durch besonders spezialisierte, qualifizierte und sensibilisierte Polizeibeamtinnen und -beamte in entsprechenden Fachdienststellen sowie die gesicherte personelle und logistische Ausstattung der Polizei als auch

die bundesweite Einrichtung und dauerhafte Finanzierung der Fachberatungsstellen voraus (vgl. Kooperationskonzept, S. 3).

Die Umsetzung von Schutzmaßnahmen für Opferzeuginnen und -zeugen von Menschenhandel soll nach dem Kooperationskonzept vorrangig durch ein polizeiliches Zeugenschutzprogramm erfolgen. Liegen die Voraussetzungen dafür nicht vor, ist die Aufnahme in das im Kooperationskonzept vorgeschlagene Programm zu prüfen (vgl. Kooperationskonzept, S. 10, VII. Ablauforganisation).

Entsprechend der Empfehlung der BLAG Frauenhandel (nunmehr BLAG Menschenhandel) haben etliche Bundesländer Kooperationsvereinbarungen geschlossen (vgl. u.a. z.B. Runder Tisch „Bekämpfung des Menschenhandels“ in Hessen: Kooperationsvereinbarung zwischen Strafverfolgungsbehörden, Ausländerbehörden, Arbeitsagenturen, Sozialbehörden und Fachberatungsstellen zum Schutz von Opfern in Fällen von Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung).

### **3. Empfehlung des djb**

In ihrem Kooperationskonzept empfiehlt die BLAG Menschenhandel eine regelmäßige, in einem bestimmten zeitlichen Turnus erfolgende Evaluierung aller Kooperationskonzepte.

Ferner wird die Einrichtung von Clearingstellen in den Ländern mit Kooperationsvereinbarungen empfohlen, die bei Problemen in der Praxis zwischen den Kooperationspartnern einzuberufen sind (vgl. Kooperationskonzept der BLAG Frauenhandel, S. 13).

Eine Evaluierung aller Kooperationskonzepte liegt jedoch bis heute nicht vor.

Es wird daher empfohlen, eine bundesweite Evaluation darüber durchzuführen, ob und wenn ja inwieweit diese Kooperationsvereinbarungen in der Praxis tatsächlich flächendeckend existieren, umgesetzt wurden und funktionieren.

Ferner wird empfohlen, dass die BLAG Menschenhandel das Kooperationskonzept um die spezielle Situation minderjähriger Opfer, die überdurchschnittlich von Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung betroffen sind, erweitert. Im Jahre 2012 waren 52 Prozent der Opfer von Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung unter 21 Jahren alt (vgl. BKA, Bundeslagebild Menschenhandel 2012, S.8). Zudem sollten als weitere Akteure die Jugendämter und Jugendhilfeeinrichtungen einbezogen werden, da 17 Prozent der Opfer unter 18 Jahre alt waren (vgl. a.a.O.).

Zu den Kooperationspartnern gehören auch die Ermittlungsbehörden. Bei der Polizei stellen Fachkommissariate für Menschenhandel bundesweit gesehen die Ausnahme dar. Die häufigere Einrichtung von spezialisierten Fachkommissariaten bei Polizeidienststellen ist geeignet, einen besseren Opferschutz zu bewirken.

Es wird daher empfohlen, bei den Polizeidienststellen bundesweit Fachkommissariate für Menschenhandel einzurichten.

## **VII. Stärkung der Strafverfolgung des Menschenhandels durch praktische Anwendung der Vorschriften zur Bekämpfung des Mietwuchers**

### **1. Ausgangslage**

Opfer von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung (im folgenden Opferzeuginnen und -zeugen) werden von Menschenhändlern zur Prostitution auf der Straße und in geschlossenen Räumen (Bordelle, Mietwohnungen, Eigentumswohnungen oder Zimmer dort selbst) eingesetzt.

In der Regel werden von den Bordellbetreibern bzw. Vermietern für die Zur-Verfügung-Stellung der Räumlichkeiten Mieten verlangt, die sehr deutlich über den sonstigen im Gewerbemarkt und erst recht im Wohnungsmarkt üblichen Mieten liegen.

So werden nicht selten einzelne Appartements in der Größenordnung von 25 bis 30 Quadratmeter für 1.000 Euro und mehr pro Monat angeboten. Nicht selten werden für derartige Zimmer pro Nacht 150,00 Euro verlangt, Stundenmietpreise in Bordellen liegen umgerechnet zumeist noch über dem genannten Satz.

Mietwucher bei Wohnraum liegt vor, wenn ein Vermieter bei der Neuvermietung einer Wohnung oder bei Mieterhöhungen bei Ausnutzung eines geringen Angebotes an vergleichbaren Räumen eine mindestens 20 Prozent höhere Miete als die ortsübliche Miete verlangt (BGH, Urteil vom 25.1.2006 – VIII ZR 56/04). Die Vereinbarung einer solchen Miete ist insoweit unwirksam (§ 5 WiStG, § 134 BGB – BGH a.a.O.). Der Vermieter handelt bereits ordnungswidrig, wenn er die überhöhte Miete nur fordert. Es ist nicht notwendig, dass sich ein Mieter darauf einlässt und die überhöhte Miete tatsächlich bezahlt. Die ortsübliche Miete wird in der Regel durch die örtlichen Mietspiegel vorgegeben.

Der Preis für Gewerberäume ist erst dann in sittenwidriger Weise überhöht, wenn der (zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses) ortsübliche Mietzins um 100 Prozent überschritten ist (KG Berlin, Urteil vom 22.1.2001, 12 U 5939/99). Dann kann von Wuchermiete im Gewerbebereich gesprochen werden.

Unter dem Gesichtspunkt des Menschenhandels ist zu fragen, in welchem Umfang und unter welchen Bedingungen vornehmlich aus Osteuropa stammende Opferzeuginnen und -zeugen in den angeführten Räumlichkeiten tätig sind. Nach einer vom Bundeskriminalamt veröffentlichten Zahl sind 17 Prozent der betroffenen Frauen mit Gewaltanwendung in die Prostitution gezwungen worden, 36 Prozent getäuscht, neun Prozent durch angebliche Künstleragenturen angeworben und 30 Prozent wussten über die zukünftige Tätigkeit in der Prostitution Bescheid. Die Erhebung, ob die Prostitutionsausübung der Opfer im Rahmen einer steuer- bzw. gewerberechtlich angemeldeten Tätigkeit erfolgte, ergab für 2012, dass 65 Prozent keine Tätigkeit angemeldet hatten und nur 12 Prozent angemeldet waren (vgl. Bundeskriminalamt, Menschenhandel, Bundeslagebild 2012, Wiesbaden 2013, S. 9).

Im Jahre 2012 wurden insgesamt 491 Ermittlungsverfahren im Bereich des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung abgeschlossen, was dem Durchschnittswert der letzten fünf Jahre davor (492) entspricht (a.a.O. S. 5).

Hinsichtlich der Art der durch Menschenhandel hervorgerufenen Prostitutionsausübung lag der Schwerpunkt 2012 wie in den Jahren zuvor auf Bar- und Bordellprostitution (301) sowie

Wohnungsprostitution (191). Ebenfalls von Bedeutung waren die Straßenprostitution (81) sowie Haus- und Hotelbesuche (33) (a.a.O. S. 9).

Zu prüfen ist, ob die Verhängung von Geldbußen und Strafen im Falle von Mietwucher

- dazu dienen könnten, Vermietern die Vermietung von Räumlichkeiten zu Wucherpreisen an Opferzeuginnen und -zeugen nicht mehr lukrativ erscheinen zu lassen und dadurch Menschenhandel einzudämmen, da die Höhe der auszusprechenden Bußgelder die Einnahmen aus den Wuchermieten übersteigen,
- eine generalpräventive Wirkung auf Vermieter erzielen könnten und
- der Vermieter als Zuhälter /Förderer der Prostitution/Gehilfe zum Menschenhandel bestraft werden kann.

## **2. Vorhandene gesetzliche Regelungen**

Nach § 5 III WiStG können, sofern der Vermieter die objektiven und subjektiven Tatbestandsmerkmale erfüllt, im Falle von Mietwucher im Wohnbereich Geldbußen, gegebenenfalls auch mehrfach, bis zu 50.000 Euro erhoben werden, im Falle leichtfertigen Handelns gemäß § 17 Abs. 2 OWiG bis zu 25.000 Euro. Anders als im Zivilverfahren gilt für das Verfahren durch die Verwaltungsbehörde nach § 46 Abs. 1 OWiG i.V.m § 160 StPO der Amtsermittlungsgrundsatz. Nach § 8 ff. WiStG kommt auch die Abschöpfung des Mehrerlöses in Betracht. Statt der Abführung kann nach § 9 WiStG auf Antrag der geschädigten Opferzeuginnen und -zeugen die Rückerstattung des Mehrerlöses an diesen angeordnet werden, wenn ein Rückforderungsanspruch gegen den Täter begründet erscheint. Dies setzt allerdings einen materiell-rechtlichen Rückerstattungsanspruch nach zivilrechtlichen Vorschriften voraus.

Nach § 291 Satz 1 Nr. 1 StGB kann bei Wucher im Falle der Vermietung von Wohnräumen eine Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder eine Geldstrafe verhängt werden.

Nach § 291 Satz 1 Nr. 3 StGB wird als sonstige Leistung im Sinne des Gesetzes auch Wucher bei der Vermietung von Geschäftsräumen unter Strafe gestellt.

Der Unterschied zwischen § 5 WiStG und § 291 StGB besteht im Wesentlichen darin, dass die letztgenannte Vorschrift Einzelpersonen davor schützt, in einer Schwächesituation übervorteilt zu werden (Individualwucher), während der Sozialwucher als Ausdruck einer allgemeinen Wohnungsmangelsituation nach § 5 WiStG geahndet wird.

Zu beiden Normen gibt es nur sehr wenige gerichtliche Entscheidungen.

Würden in großem Umfang in den infrage kommenden Fällen Bußgelder oder Strafen verhängt werden, wären die zu prüfenden Fragen zu bejahen.

Es kann angenommen werden, dass zumindest nicht mit Menschenhandel in Verbindung stehende Vermieter nicht an Bordellbetreiber bzw. Opferzeuginnen und -zeugen vermieten würden, da kein höherer Gewinn als durch „normale“ Vermietung zu erzielen wäre.

Das Ergebnis wäre dann aber ein Rückgang des Angebots der zur Ausübung der Prostitution vermietbaren Räume. Betroffen davon sind dann nicht nur Opfer von Menschenhandel, sondern alle in diesem Bereich tätigen Prostituierten.

Zahlen über tatsächlich verhängte Bußgelder der jeweiligen Landesbehörden oder Strafen nach § 291 StGB sind nicht bekannt. Es ist jedoch davon auszugehen, dass es in derartigen

Fällen nur selten zu einer Strafverfolgung kommt, da die Länder für eine flächendeckende Erfassung dieser Fälle weder über ausreichend Personal noch Sachmittel verfügen.

Die Einschränkung der Vertragsfreiheit unter dem Gesichtspunkt der Sozialbindung des Eigentums ist z.Zt. de facto ohne praktische Relevanz.<sup>10</sup>

Im Übrigen dürfte gerade in Fällen von Menschenhandel den Behörden Mietwucher selten bekannt werden, da die Opferzeuginnen und -zeugen in der Regel kaum in der Lage sind, Fälle von Mietwucher anzuzeigen.

### **3. Empfehlung des djb**

Erforderlich ist eine ausreichende Personal- und Sachmittelausstattung zur Intensivierung der Verfolgung von Mietwucher.

Ferner ist eine umfassende Schulung und Sensibilisierung der Bediensteten der verschiedenen mit der Verfolgung von Menschenhandel befassten Behörden notwendig. Die zum Teil schon bestehenden behördenübergreifenden Arbeitsgruppen (BLAG Menschenhandel, vgl. Kooperationskonzept für die Zusammenarbeit von Fachberatungsstellen und Polizei für den Schutz von Opferzeuginnen und -zeugen von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung) müssen ausgebaut und in allen Bundesländern eingerichtet werden. Sie müssen um Vertreterinnen und Vertreter mit für die Verfolgung von Mietwucher befassten Behörden wie Ordnungsämter und Gewerbeämter erweitert werden. Wegen der fiskalischen Auswirkungen sind auch die Finanzämter zu beteiligen.

Für den Bereich der gewerblichen Vermietung könnte § 5 I WiStG entsprechend unter Beachtung der dargelegten erheblich höheren Anforderungen der Rechtsprechung an den Tatbestand des Mietwuchers im gewerblichen Bereich angepasst werden.

Einer derartigen gesetzlichen Normierung könnten aber verfassungsrechtliche Bedenken entgegenstehen. Strafrechtlich ist das Vermieterprivileg aus § 180 a Abs. 2 Nr. 2 StGB abzuschaffen.

## **VIII. Beschlagnahme und Gewinnabschöpfung**

### **1. Ausgangslage**

Art. 23 Abs. 3 der Konvention des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels SEV-Nr. 197 verpflichtet die Mitgliedstaaten, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um die Tatwerkzeuge und Erträge aus dem Menschenhandel oder Vermögensgegenstände, deren Wert solchen Erträgen entspricht, einzuziehen.

Die Richtlinie 2011/36/EU gibt in EG 13 vor, dass bei der Bekämpfung des Menschenhandels von den bestehenden Rechtsinstrumenten zur Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten in vollem Umfang Gebrauch gemacht werden sollte.

In Art. 7 der vorbezeichneten Richtlinie sollen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen treffen, um sicherzustellen, dass ihre zuständigen Behörden berechtigt sind, die

---

<sup>10</sup> Vgl. Deutscher Mietgerichtstag e.V., Hubert Fleindl, VRiLG München 1: § 5 WiStG Ein Fall für den Papierkorb?, S. 30.

Tatwerkzeuge für die Begehung von und Erträge aus Straftaten im Sinne der Artikel 2 und 3 zu beschlagnahmen und einzuziehen.

## 2. Regelungen im Gesetz

Der deutsche Gesetzgeber hat die Beschlagnahme und Sicherstellung von Gegenständen und Vermögen in den §§ 94 bis 111 b StPO, die Einziehung von Gegenständen aus Ordnungswidrigkeiten und Straftaten in den §§ 52, 74-75, 92 b, 101 a, 109 k, 201, 282, 322 StGB, in § 7 WiStrG und den §§ 430-443, 472 b StPO umfangreich geregelt.

Die Verpflichtung aus der vorbezeichneten Konvention und der Richtlinie 2011/36/EU sollte auch deren konsequente Umsetzung in der Praxis umfassen.

Menschenhandel ist für die Täter lukrativ. Demgegenüber ist auffallend, dass in Ermittlungsverfahren wegen Menschenhandels nur ein geringer Anteil an vermögenssichernden Maßnahmen erfolgte. In den Jahren 2011 und 2012 wurden solche Maßnahmen lediglich in zwölf Ermittlungsverfahren (2%) durchgeführt. Die im Rahmen von Menschenhandelsverfahren vorläufig gesicherte Summe an Vermögenswerten betrug im Jahre 2012 nur 103.000 Euro, im Vorjahr nur 340.000 Euro (vgl. BKA, Bundeslagebild Menschenhandel 2012, S. 7).

Diese aktuelle Praxis stellt eines der größten Hindernisse bei der Durchsetzung von Schadensersatzansprüchen der Betroffenen von Menschenhandel dar.<sup>11</sup>

Eine nachhaltige Bekämpfung von Menschenhandel hängt wesentlich davon ab, inwieweit es gelingt, die hieraus erwirtschafteten Gewinne effektiv zu entziehen (vgl. BKA, Bundeslagebild 2011, S. 14).

## 3. Empfehlung des djb

Gesetzliche Regelungen sind bereits vorhanden. Es gilt, die vorhandenen Möglichkeiten in der Praxis auszuschöpfen.

# IX. Stärkung der Prävention des Menschenhandels

## 1. Ausgangslage

In den Erwägungsgründen – EG 25 – und in Artikel 18 der genannten Richtlinie werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, geeignete Maßnahmen zur Schwächung der Nachfrage zu treffen, die jegliche Form von Ausbeutung in Zusammenhang mit Menschenhandel begünstigt. Konkret benannte Maßnahmen sind Ausbildung und Schulung, insbesondere von Bediensteten einschließlich solcher bei der Polizei, bei denen die Wahrscheinlichkeit besteht, dass sie mit Opfern oder potenziellen Opfern von Menschenhandel in Kontakt kommen, Informations- und Aufklärungskampagnen sowie Forschungs- und Schulungsprogramme, um Menschen zu sensibilisieren und die Gefahr der Opferwerdung, insbesondere der Kinder, zu verringern. Art. 18 der Richtlinie 2011/36/EU fordert nur die Einschränkung der Nachfrage nach Dienstleistungen von Menschenhandelsopfern, nicht jedoch eine allgemeine Einschränkung der Nachfrage nach Prostitution. In Art. 18 IV wird den Mitgliedstaaten außerdem aufgege-

---

<sup>11</sup> Vgl. Handreichung von Rabe, Heike/Tanis, Naile: Menschenhandel als Menschenrechtsverletzung, Rdn. 5.3, S. 36.



ben zu erwägen, eine Strafbarkeit für Freier bei Ausnutzung von Menschenhandelsopfern einzuführen.

## **2. Aktuelle Änderungsvorschläge in der rechtspolitischen Diskussion**

In der derzeit stattfindenden Diskussion hinsichtlich der Umsetzungsmöglichkeiten der Richtlinie werden unterschiedlichste Ansätze zur Bekämpfung des Menschenhandels diskutiert:

- Verbot der Prostitution,
- Einführung einer Strafbarkeit der Freier,
- Erfassung der Prostitutionsstätten durch gewerberechtliche oder sonstige ordnungsrechtliche Vorschriften, um damit Kontrollinstrumente zu schaffen, die eine Aufdeckung von Menschenhandel erleichtern.

### ***a. Verbot der Prostitution***

Ein Verbot der Prostitution (Gruppeninitiative mit Unterschriftensammlung, angeführt von Alice Schwarzer) würde, wie in Frankreich, die Prostitution wieder in die Illegalität treiben. Eine aus deutscher Sicht problematische Folge des Prostitutionsverbots in Frankreich ist seitdem eine erhebliche Zunahme der Prostitution im benachbarten Ausland, u.a. im Saarland. Eine solche Zunahme der Prostitution verbessert die Bekämpfung des Menschenhandels nicht, sondern erschwert sie. Durch die massive Steigerung der Nachfrage nach Prostitution in diesen Grenzregionen und weiteren Bereichen wird der Markt für Menschenhandel größer. Es steigt damit die Gefahr, dass Opfer von Menschenhandel rekrutiert, eingeschleust und eingesetzt werden.

Die von Doña Carmen e.V. in der Begründung des eigenen Gesetzentwurfs angeführten relativ geringen Zahlen der Polizeilichen Kriminalstatistik und der Strafverfolgungsstatistik beruhen nicht auf der geringen Erheblichkeit dieses Kriminalitätsphänomens. Ursache ist vielmehr die auch in der Praxis der Strafverfolgung sich zeigende Angst der Betroffenen vor der Durchführung von Strafverfahren, der fehlende Überblick über die ausbeuterischen Strukturen und der massive Druck auf die Opfer seitens der Täter des Menschenhandels. Außer den im Strafverfahren möglichen und notwendigen Instrumenten, diesen Ursachen entgegen zu wirken, die bereits erörtert wurden, bedarf es verschiedener Instrumente, die einerseits eine Kontrolle zur Aufdeckung des Menschenhandels ermöglichen, andererseits die Ausübung der Prostitution als selbstgewählte Berufsausübung nicht unzumutbar beeinträchtigen.

Ein Verbot der Prostitution wie in Frankreich würde die Prostitution insgesamt in die Illegalität zurücktreiben, den Menschenhandel jedoch nicht verhindern, sondern lediglich seine Aufdeckung noch weiter erschweren. Dies hat die Situation vor Einführung des Prostitutionsgesetzes gezeigt. Eine Notwendigkeit für ein Verbot der Prostitution besteht zudem nicht. Ein Verbot der Prostitution wäre grundgesetzlich wegen des Eingriffs in Art. 12 GG nur dann zu rechtfertigen, wenn jedwede Form der Ausübung dieses Berufs als menschenrechtswidrig und der Gesellschaft schädlich eingestuft werden müsste. Dies ist indessen nicht der Fall. Dass der Verkauf sexueller Dienstleistungen in Teilen der Gesellschaft als moralisch problematisch eingeschätzt wird, reicht hierfür nicht aus. Vielmehr gibt es eine nicht unerhebliche Anzahl von Personen, die den Verkauf sexueller Dienstleistungen aus freier persönlicher Entscheidung für sich als berufliche Perspektive sehen. Dem entspricht, dass auch die Richtlinie 2011/36/EU und weitere Rahmenrichtlinien und vertragliche Bestimmun-

gen nicht das Verbot der Prostitution in der EU fordern. Vielmehr gilt es, wie in anderen Bereichen auch, Abhängigkeits- und Ausbeutungsstrukturen zu identifizieren und zu verhindern. Dies wird durch ein Verbot nicht erreicht.

### ***b. Strafbarkeit der Freier***

Die Strafbarkeit der Freier im Fall der Ausnutzung von Menschenhandelsopfern entspricht vordergründig den in Art. 18 der Menschenhandelsrichtlinie genannten Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten zur Verminderung der Nachfrage „erwägen“ sollen.

Mit dem Prostitutionsgesetz von 2002 ist die Prostitution in Deutschland als frei wählbarer Beruf für Erwachsene etabliert worden. Sie unterliegt damit auch dem Geltungsbereich des Art. 12 GG. Die Einführung einer allgemeinen Strafbarkeit der Freier, wie sie z.B. in Schweden erfolgt ist, würde der Prostitution die Kundschaft entziehen und damit den von Art. 12 GG geschützten Kernbereich verletzen.

Allerdings ist es dem Gesetzgeber erlaubt, bestimmte Formen in Zusammenhang mit der Berufsausübung zu pönalisieren. Die Bestrafung der Freier, die die Dienste von Menschenhandelsopfern in Kenntnis deren Situation in Anspruch nehmen, könnte eine solche erlaubte Bekämpfung strafwürdiger Verhaltensweisen mittels des Strafrechts darstellen. Ob die Bekämpfung des Menschenhandels durch diese Strafbarkeit jedoch effektiviert werden kann, erscheint zweifelhaft:

Der bisherigen kriminalpolitischen Taktik, mit Hilfe der Freier konkrete Menschenhandelsopfer zu identifizieren, würde damit der Boden entzogen: Freier, die ein Menschenhandelsopfer gegenüber den Strafverfolgungsbehörden benennen, würden sich zugleich der Gefahr eigener Bestrafung aussetzen, da – jedenfalls nach dem niedersächsischen Gesetzentwurf (s. III.2) – auch der Versuch der Tat für die Freier strafbar sein soll. Wenn es bisher überhaupt Fälle in nennenswerter Anzahl gab, die durch Freier zur Aufdeckung von Menschenhandel führten (s. dazu Befragung der Expertinnen, s.u.), würde dies zukünftig nicht mehr erwartet werden können. Eine Möglichkeit, diesen Effekt zu vermeiden, wäre die Benennung tätiger Reue als Möglichkeit zum Absehen von Strafe, allerdings nur im ersten von einem Freier aufgedeckten Fall. Wie jüngst die Diskussion zur Straflosigkeit der Steuerhinterziehung im Fall der Selbstanzeige jedoch gezeigt hat, ist die Akzeptanz einer solchen Regelung unter dem Gesichtspunkt der Gerechtigkeit zweifelhaft. Andere Möglichkeiten zur Aufdeckung des Menschenhandels wären die Prostitution regulierende Maßnahmen, die zur staatlichen Kontrolle genutzt werden können. Diese dürften jedoch nicht zu einer einem Verbot gleichkommenden Reduzierung der Nachfrage führen.

### **3. Position des djb**

Ein generelles Verbot der Prostitution erscheint unter dem Gesichtspunkt des Art. 12 GG verfassungsrechtlich ebenso bedenklich wie die Einführung einer allgemeinen Strafbarkeit der Freier. Ein Straftatbestand, der die Ausnutzung von Dienstleistungen der Menschenhandelsopfer umfasst, ist zwar verfassungsrechtlich denkbar, unter kriminalpolitischen Gesichtspunkten jedoch nicht zielführend, weil zum einen durch die Versuchsstrafbarkeit eine Vorverlagerung der Strafbarkeit geschieht, die eine Aufdeckung des Menschenhandels zusätzlich erschwert, weil Beweismittel, nämlich die Zeugenaussage der Freier, entfallen. Zum

anderen wäre eine dieses Ergebnis vermeidende Vorschrift der fakultativen Straflosigkeit aufgrund tätiger Reue voraussichtlich mangels Akzeptanz nicht mehrheitsfähig.

Der djb spricht sich gegen ein Verbot der Prostitution und gegen eine allgemeine Strafbarkeit der Freier aus. Auch eine Strafbarkeit der Freier, die Dienste von Menschenhandelsopfern in Anspruch nehmen, wird abgelehnt, es sei denn, es würde gleichzeitig eine Vorschrift der fakultativen Straflosigkeit aufgrund tätiger Reue im ersten Fall etabliert.

## **X. Empfehlungen für die weitere Regulierung der Prostitution**

Das vom BMFSFJ am 14. August 2014 vorgelegte Papier „Eckpunkte eines Gesetzes zum Schutz der in der Prostitution Tätigen (Prostituiertenschutzgesetz, ProstSchG)“ vom 14. August 2014 benennt zu Recht die wichtigen Ziele der Stärkung des Selbstbestimmungsrechts von Prostituierten und der Gewährleistung verträglicher Arbeitsbedingungen und des Gesundheitsschutzes. Eine Regulierung des Prostitutionsgewerbes sollte klare Anforderungen an die Betreibenden von Prostitutionsstätten formulieren sowie Mindeststandards im Sinne der im Prostitutionsgewerbe tätigen Frauen (und Männer) aufstellen. Prostituierte sollten besseren Zugang zu Beratung (auch aufsuchender Beratung), Informationen (auch mehrsprachig) und freiwilligen anonymen Angeboten der Gesundheitsversorgung erhalten.

Regelungen, die Prostituierte stigmatisieren, lehnt der djb als frauenpolitischer Verband ab.

### **1. Gewerberechtliche Empfehlungen**

Der djb empfiehlt die Verabschiedung eines Prostitutionsstättengesetzes, das sich an die Betreibenden von Prostitutionsstätten richtet, eine Erlaubnispflicht für den Betrieb von Prostitutionsstätten regelt, wie auch im Eckpunktepapier des BMFSFJ vorgesehen, und Anforderungen an die Betreibenden bundeseinheitlich festlegt. Darüber hinaus wäre die Verabschiedung einer Rechtsverordnung der Bundesregierung zu den bundeseinheitlichen Anforderungen an die Ausstattung der Räumlichkeiten sinnvoll. Die Kriterien für die Räumlichkeiten könnten mit Verbänden der Sexarbeiterinnen und den Betreiberverbänden erarbeitet werden. Der Ordnungsgeber kann auf aktuellen Änderungsbedarf schneller reagieren.

Der djb fordert die Verpflichtung zur Gewährleistung einer selbständigen Tätigkeit von Sexarbeiterinnen in den Prostitutionsstätten ohne Beeinträchtigung ihrer sexuellen Selbstbestimmung. Die höchstpersönliche Natur der Dienstleistung, die auch vom Gegenüber abhängt, macht dies zwingend erforderlich. Insofern hat sich das im Prostitutionsgesetz beabsichtigte Modell des abhängigen Beschäftigungsverhältnisses in Prostitutionsstätten in der Praxis nicht etabliert, weil ein Weisungsrecht letztlich immer die sexuelle Selbstbestimmung gefährden würde und ein Beschäftigungsverhältnis ohne Weisungsrecht für einen Arbeitgeber wirtschaftlich nicht umzusetzen ist. Die wichtige Frage der sozialversicherungsrechtlichen Absicherung der selbständigen Prostituierten sollte deshalb unter dem Gesichtspunkt ihrer Tätigkeit als Selbstständige weiter diskutiert werden.

#### **a. Individuelle Anzeigepflicht**

Eine individuelle Anzeige- bzw. Anmeldepflicht für Prostituierte, die in einer Kommune tätig werden, wie sie das Eckpunktepapier des BMFSFJ vorsieht, hält der djb nicht für erforderlich und sähe bei einer Entscheidung des Gesetzgebers für eine solche Regelung hohe Anforder-

rungen an die Ausgestaltung des Datenschutzrechts, um die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen zu schützen. Die Erhebung und Verarbeitung von Daten über Prostituierte beinhaltet notwendigerweise Informationen über die Sexualität dieser Person, die besonders zu schützen sind. Auch Vorschläge, die auf ein „Nachweisdokument“ für „offiziell“ tätige Prostituierte hinauslaufen, würden zu Gefahren für diese Gruppe und möglichen Persönlichkeitsrechtsverletzungen führen (z.B. durch eine Verpflichtung zur Vorlage des Nachweisdokuments mit dem eigenen Namen gegenüber Kunden). Gleichzeitig würde die Bekämpfung des Menschenhandels nicht befördert, denn eine ordnungsgemäße Durchführung der Anmeldung könnte auch unter Zwang erfolgen.

### ***b. Eckpunkte eines Prostitutionsstättengesetzes***

#### 1. Prostitutionsstätte

Eine Prostitutionsstätte betreibt

(1) wer im stehenden Gewerbe die Voraussetzungen dafür schafft und unterhält, dass Andere sexuelle Dienstleistungen für Dritte anbieten oder erbringen können.

(2) wer als selbständiger Gewerbetreibender im Reisegewerbe von einer für die Dauer der Veranstaltung ortsfesten Betriebsstätte aus sexuelle Dienstleistungen Anderer für Dritte im Sinne von Absatz 1 anbietet oder erbringt.

(3) wer als Betreiber im Sinne der Absätze 1 und 2 tätig ist und gleichzeitig selbst sexuelle Dienstleistungen für Dritte anbietet oder erbringt.

#### 2. Erlaubnis

Wer eine Prostitutionsstätte betreiben will, bedarf der Erlaubnis.

#### 3. Inhalt der Erlaubnis

Die Erlaubnis ist für eine bestimmte Betriebsart und für bestimmte Räume zu erteilen. Die Betriebsart ist in der Erlaubnisurkunde zu bezeichnen; sie bestimmt sich nach der Art und Weise der Betriebsgestaltung, insbesondere nach den Betriebszeiten und der Art der angebotenen sexuellen Dienstleistungen.

#### 4. Voraussetzungen für die Erteilung der Erlaubnis

Die Erlaubnis ist zu erteilen, wenn

- a. der Antragsteller die für den Betrieb der Prostitutionsstätte erforderliche Zuverlässigkeit besitzt, insbesondere keine tatsächlichen Anhaltspunkte dafür bestehen, dass er in seinem Betrieb Straftaten nach dem StGB Vorschub leisten wird,
- b. der Antragsteller gewährleistet, dass die Sexarbeiter und Sexarbeiterinnen selbständig und ohne Beeinträchtigung ihrer sexuellen Selbstbestimmung tätig sein können,
- c. die zum Betrieb des Gewerbes oder zum Aufenthalt der Beschäftigten bestimmten Räume mit ihrer Lage, Beschaffenheit, Ausstattung oder Einteilung für den Betrieb geeignet sind,

- d. der Gewerbebetrieb im Hinblick auf seine örtliche Lage oder auf die Verwendung der Räume keine erheblichen Belästigungen für die Nachbarschaft befürchten lässt,
- e. der Antragsteller durch eine Bescheinigung einer Industrie- und Handelskammer nachweist, dass er oder sein Stellvertreter über die Grundzüge der für den in Aussicht genommenen Betrieb notwendigen Kenntnisse unterrichtet worden ist und mit ihnen als vertraut gelten kann,
- f. der Antragsteller sich schriftlich verpflichtet, Angehörigen von Beratungsstellen für Sexarbeiter und Sexarbeiterinnen und Gesundheitsämtern jederzeit Zutritt zum Betrieb zu gewähren und Gelegenheit zu geben, mit den dort tätigen Sexarbeiterinnen und Sexarbeitern in Kontakt zu treten.

Wird bei juristischen Personen oder nichtrechtsfähigen Vereinen nach Erteilung der Erlaubnis eine andere Person zur Vertretung nach Gesetz, Satzung oder Gesellschaftsvertrag berufen, so ist dies unverzüglich der Erlaubnisbehörde anzuzeigen.

Die Bundesregierung kann zur Durchführung der Ziffer 3 durch Rechtsverordnung die Mindestanforderungen bestimmen, die an die Lage, Beschaffenheit, Ausstattung und Einteilung der Räume im Hinblick auf die jeweilige Betriebsart und Art der angebotenen Dienstleistungen zu stellen sind.

## 5. Auflagen

Den Betreibern von Prostitutionsstätten können jederzeit Auflagen zum Schutze

- a. der Sexarbeiter und Sexarbeiterinnen gegen Ausbeutung und gegen Gefahren für Leben und Gesundheit und
- b. gegen erhebliche Nachteile, Gefahren oder Belästigungen für die Bewohner des Betriebsgrundstücks oder der Nachbargrundstücke sowie der Allgemeinheit erteilt werden.

Insbesondere kann die Auflage erteilt werden, Informationen über örtliche Beratungsstellen und Gesundheitsämter, bei denen die Sexarbeiter und Sexarbeiterinnen sich beraten und untersuchen lassen können, deutlich sichtbar und in einer für die dort tätigen Sexarbeiter und Sexarbeiterinnen verständlichen Sprache in den Betriebsräumen auszuhängen.

## 6. Stellvertretungserlaubnis

Wer eine Prostitutionsstätte durch einen Stellvertreter betreiben will, bedarf einer Stellvertretungserlaubnis; sie wird dem Erlaubnisinhaber für einen bestimmten Stellvertreter erteilt und kann befristet werden. Die Vorschriften über Anforderungen an die Zuverlässigkeit des Betreibers gelten entsprechend. Wird das Gewerbe nicht mehr durch den Stellvertreter betrieben, so ist dies unverzüglich der Erlaubnisbehörde anzuzeigen.

## 7. Vorläufige Erlaubnis und vorläufige Stellvertretungserlaubnis

Personen, die eine Prostitutionsstätte übernehmen wollen, kann der Betrieb der Prostitutionsstätte bis zur Erteilung der Erlaubnis auf Widerruf gestattet werden. Die vorläufige

ge Erlaubnis soll nicht für eine längere Zeit als drei Monate erteilt werden; die Frist kann verlängert werden, wenn ein wichtiger Grund vorliegt. Das gleiche gilt für die Erteilung einer vorläufigen Stellvertretungserlaubnis.

#### 8. Rücknahme und Widerruf der Erlaubnis

Rücknahme und Widerruf können nach allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen gestaltet werden, d.h.: nachträgliche Änderungen der Verhältnisse, das nachträgliche Bekanntwerden von Versagungsgründen sowie die Nichterfüllung von Auflagen können eine Rücknahme bzw. den Widerruf der Erlaubnis rechtfertigen.

#### 9. Übergangsregelung für Altbetriebe

Vor dem Hintergrund der langjährigen Tradition der Gewerbeämter, Prostitutionsstätten nicht in den Blick zu nehmen und im Hinblick auf die zur Durchführung eines Prostitutionsstättengesetzes erforderliche Personalaufstockung in den Gewerbeämtern sollte eine Übergangsregelung derart geschaffen werden, dass die Altbetriebe verpflichtet werden, innerhalb von sechs Monaten nach Inkrafttreten des Prostitutionsstättengesetzes einen Antrag auf Erlaubnis zu stellen, dass sie aber berechtigt sind, den Betrieb bis zur Entscheidung über den Antrag fortzusetzen.

## 2. Baurechtliche Empfehlungen

Derzeit sieht die Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (BauNVO) Ausnahmemöglichkeiten für kleine, das Wohnen nicht störende Vergnügungsstätten jenseits von Kerngebieten vor. So können Vergnügungsstätten im Sinne des § 4a Abs. 3 Nr. 2 BauNVO (Vergnügungsstätten, soweit sie nicht wegen ihrer Zweckbestimmung oder ihres Umfangs nur in Kerngebieten allgemein zulässig sind), also solche, die das Wohnen nicht wesentlich stören, ausnahmsweise zugelassen werden in Dorf- und Mischgebieten sowie in besonderen Wohngebieten. Darüber hinaus können Vergnügungsstätten, also ohne die Einschränkungen des § 4a Abs. 3 Nr. 2 BauNVO, ausnahmsweise in Gewerbegebieten zugelassen werden. Ein grundsätzliches Nebeneinander von Wohnen und Prostitutionsstätten hält die obergerichtliche Rechtsprechung<sup>12</sup> nicht für zulassungsfähig. Auch diskret geführte Prostitutionsstätten können Außenwirkungen durch Geräusche, durch die Freier oder durch Werbung haben. Mit Blick auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 28. April 2009<sup>13</sup>, die die Zulässigkeit von Wohnungsprostitution im Geltungsbereich einer auf der Grundlage von Art. 297 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 EGStGB erlassenen Sperrgebietsverordnung betraf, hat der djb auf der Basis der unter I. dargelegten Gründe die Möglichkeiten einer Abschaffung der Sperrgebiete und einer baurechtlichen Zulassung von Bordellen in Mischgebieten kontrovers diskutiert. Der djb spricht sich im Hinblick auf die vom Bundesverfassungsgericht vorgenommene ausdrückliche Zuordnung der Prostitution zu Art. 12 GG im Ergebnis mehrheitlich für eine Abschaffung der Sperrgebiete (Art. 297 EGStGB) aus, da die Sperrgebiete sich ausschließlich gegen die Prostituierten richten, und hält das Ermöglichen der baurechtlichen Zulassung von

<sup>12</sup> Vgl. z.B. OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss v. 16.9.2013, Az: 8 A 10558/13; Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss v. 29.7.2013, Az: 15 ZB 11.2378.

<sup>13</sup> BVerfGK 15, 377 – 389 (1 BvR 224/07)

Bordellen in Mischgebieten für sinnvoll, wenn es das Wohnen nicht wesentlich stört (Anpassung von § 6 BauNVO).

### 3. Gesundheitsrechtliche Empfehlungen

#### ***a. Argumente gegen die Wiedereinführung verpflichtender und regelmäßiger Gesundheitsuntersuchungen für Prostituierte***

Der djb lehnt die Wiedereinführung von regelmäßigen und verpflichtenden Gesundheitsuntersuchungen ausschließlich für die Gruppe der Prostituierten durch die Gesundheitsämter ab.

Mit Inkrafttreten des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) im Jahr 2001 wurden verpflichtende Untersuchungen durch den Bundesgesetzgeber abgeschafft. Damit folgte der Gesetzgeber den verfassungsrechtlichen Vorgaben, dass eine Maßnahme geeignet, notwendig und verhältnismäßig sein muss. Insbesondere muss abgewogen werden, ob das Ziel nicht mit einem milderem Mittel erreicht werden kann. Zielsetzung kann vorliegend nur sein, die Gesundheit der Bevölkerung zu schützen. In § 19 Abs. 1 IfSG wurden die Aufgaben des Gesundheitsamtes geregelt. Danach haben Gesundheitsämter Beratung und Untersuchung zu sexuell übertragbaren Infektionen (STI) anzubieten. Gemäß § 19 Abs.1 Satz 2 IfSG sollen die Gesundheitsämter diese Untersuchungsangebote für Personen, deren Lebensumstände eine erhöhte Ansteckungsgefahr für sich und andere bergen, auch aufsuchend anbieten und eine ambulante Behandlung durch einen Arzt des Gesundheitsamtes umfassen.

Es ist nicht ersichtlich, weshalb der Gesundheitsschutz mit einer erzwungenen Maßnahme besser erreicht werden könnte als durch die derzeitige Angebotsstruktur, die auf Freiwilligkeit, Vertrauen und Anonymität basiert. Diese Regelung ist zudem effizient, da insbesondere diejenigen, die Untersuchungsangebote in Anspruch nehmen, die Risikokontakte hatten. Regelmäßige Reihenuntersuchungen für alle Prostituierten wären demgegenüber deutlich weniger wirksam. Die Verpflichtung beinhaltet auch einen hohen Kontrollaufwand durch die jeweilige Überwachungsbehörde. Stattdessen sollte auf kommunaler und regionaler Ebene der Ausbau von aufsuchenden Beratungs- und Untersuchungsangeboten für besonders vulnerable Personen erfolgen.

Eine Rückkehr zu einer Untersuchungspflicht entsprechend der früheren Vollzugspraxis begegnet weiteren erheblichen rechtlichen Bedenken. Bereits der Umstand, dass Prostituierte, wie in der Vergangenheit praktiziert, alleinige Adressaten sein sollen, erscheint verfassungsrechtlich höchst bedenklich. Selbst das Gesetz von 1952 hatte nach seinem Wortlaut nicht Prostituierte als Adressaten, sondern „Personen, die dringend verdächtig sind, geschlechtskrank zu sein und Geschlechtskrankheiten weiterzubreiten“. Nach der Gesetzesbegründung ging es um die Untersuchung von „Personen mit häufig wechselnden Geschlechtspartnern, und zwar Männern und Frauen“. In der damaligen Verwaltungspraxis erfolgte dann aber in diskriminierender Weise eine pauschale Gleichsetzung von Prostituierten mit Personen, die dringend verdächtig sind, geschlechtskrank zu sein und Geschlechtskrankheiten weiterzubreiten. Heute sind dagegen höhere Maßstäbe an die Ermittlungstätigkeit der Behörden im Einzelfall zu stellen, bevor ein dringender Krankheitsverdacht oder Ansteckungs-

verdacht angenommen und Eingriffe vorgenommen werden können.<sup>14</sup> Dies gilt insbesondere bei Untersuchungen im Intimbereich.<sup>15</sup>

Zu beachten ist auch, dass eine Neuregelung einer Untersuchungspflicht auch den heutigen Anforderungen an den Datenschutz genügen müsste. Unter den personenbezogenen Daten unterliegen Angaben über die Gesundheit oder das Sexualleben einem gesteigerten Schutz (§ 3 Abs. 9, § 13 Abs. 2 Bundesdatenschutzgesetz). Dabei sind insbesondere Daten über das Vorliegen von Geschlechtskrankheiten und die Prostitutionsausübung als besonders sensibel anzusehen. Eine gesetzliche Vorschrift, die die Erhebung solcher Daten durch das Gesundheitsamt vorsähe, müsste zwangsläufig eine Verwendungsbeschränkung enthalten, nach der die erhobenen personenbezogenen Daten nur für Zwecke dieses Gesetzes verarbeitet und genutzt werden dürften (vgl. § 9 Abs. 5, § 16 Abs. 1 Satz 2, § 25 Abs. 2 Satz 4 IfSG). Eine Nutzbarmachung der Daten etwa für Zwecke der Bekämpfung des Menschenhandels oder der Zwangsprostitution durch andere Behörden wäre damit ausgeschlossen.

Der djb empfiehlt, niedrigschwellige, kostenlose und anonyme Beratungs- und Untersuchungsangebote für Prostituierte und Freier aufrechtzuerhalten und wo notwendig auszubauen sowie die gynäkologischen Untersuchungsmöglichkeiten in Gesundheitsämtern generell zu erweitern. Für schwerer erreichbare Personen sollten die Angebote aufsuchend erfolgen, wie dies auch bereits im Infektionsschutzgesetz (§19 Abs. 1 Satz 2 IfSG) vorgesehen ist.

### ***b. Argumente gegen die Einführung einer gesetzlichen Kondompflicht***

Eine rechtliche Verpflichtung zur Verwendung von Kondomen wird aus gesundheitspolitischen und rechtstechnischen Gründen abgelehnt. Ein Gebot, das rechtliche Wirkung entfalten soll, muss zwangsläufig mit einer Sanktion belegt werden. Die Einhaltung des Gebotes muss kontrollierbar sein. Im Fall des Geschlechtsverkehrs zwischen zwei Personen erscheint dies bereits unter Beachtung des Persönlichkeitschutzrechtes ausgeschlossen. Die Kontrolle des Gebotes ließe sich faktisch nur durch eine Videoüberwachung umsetzen, die aufgrund der engen Vorgaben des deutschen Datenschutzrechtes sowohl unverhältnismäßig als auch rechtswidrig wäre.

Die in Bayern praktizierte Kontrolle, bei der verdeckte Ermittler Prostituierte ansprechen, ob diese bereit wären, ohne Kondom Geschlechtsverkehr zu praktizieren und bei Bejahung ein Bußgeldverfahren einleiten, legt die Verantwortung für den geschützten Geschlechtsverkehr ausschließlich auf die Prostituierten und erscheint zudem von Willkür geprägt. Durch soziologische Untersuchungen ist belegt, dass eine Frau, die durch sexuelle Dienstleistungen ihren Lebensunterhalt finanziert, ein großes Eigeninteresse hat ihre Gesundheit zu schützen. So werden durchschnittlich bei Prostituierten keine höheren Infektionsraten mit STI als in der Allgemeinbevölkerung festgestellt. Anders verhält sich dies mit Personen, die weniger als ein Jahr in der Sexarbeit tätig sind, über keine ausreichenden deutschen Sprachkenntnisse verfügen und die auf der Straße arbeiten. Dieser Personenkreis ist besonders vulnerabel und hat aufgrund der prekären wirtschaftlichen Lage weniger Druckmittel, gegenüber dem Kunden auf die Benutzung von Kondomen zu bestehen bzw. einen Kunden abzulehnen. Eine

---

<sup>14</sup> Vgl. etwa zum Masern-Ansteckungsverdacht BVerwG Urteil vom 22.3.2012, Az: 3 C 16/11, BVerwGE 142, 205-219.

<sup>15</sup> BVerfG, Beschluss vom 4.2.2009 – 2 BvR 455/08, Untersuchung im Intimbereich bei Untersuchungshäftlingen nur bei konkreten Verdachtsmomenten verfassungsgemäß, BVerfGK 17, 9-17.



Kondompflicht für Freier würde den gesundheitlichen Schutz für Prostituierte zwar erhöhen, diese ist aus den oben genannten Gründen jedoch nicht kontrollierbar und läuft deshalb ins Leere bzw. verkommt zu bloßer Symbolpolitik. So hat die saarländische Landesregierung öffentlich angekündigt, die Einhaltung des erst im Frühjahr 2014 erlassenen Gebotes nicht kontrollieren zu wollen.

Stattdessen empfiehlt der djb, Informationsangebote für Freier sowie für männliche und weibliche Prostituierte in verschiedenen Sprachen zur Verfügung zu stellen. Diese sollten leicht verständliche Informationen über die verschiedenen STI-Übertragungsrisiken und Verhaltensempfehlungen enthalten.

**Ramona Pisal**

Präsidentin

**Dagmar Freudenberg**

Vorsitzende der Kommission Strafrecht

**Sabine Overkämping**Vorsitzende der Kommission  
Öffentliches Recht, Europa- und  
Völkerrecht**Dr. Maria Wersig**Vorsitzende der Kommission  
Recht der sozialen Sicherung,  
Familienlastenausgleich