

## **Handeln gegen Menschenhandel**

**veränderte Bedingungen – aktuelle Herausforderungen**

April 2008

Mit den Beschlüssen „Handeln gegen Menschenhandel“ der Bundesfrauenkonferenz (März 2006) und des Bundeskongress (November 2006) hat sich die GdP im vergangenen Jahr für eine effektive Bekämpfung des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung (§ 232 StGB) eingesetzt und konkrete Vorschläge zur Verbesserung der Strafverfolgung gemacht.

### **Opfer stabilisieren und Strafverfolgung verbessern**

Grundlage dafür ist der sensible Umgang mit den Opfern des Menschenhandels und deren Gewinnung als (unverzichtbare) Zeuginnen; v.a. durch die Gewährung einer angemessenen Bedenkzeit, eine kontinuierliche medizinische und psychosoziale Betreuung und einen gesicherten Aufenthaltstitel – wie sie auch von der EU-Opferschutzrichtlinie (2004/81/EG des Rates vom 29. April 2004) eingefordert werden. Auch die qualifizierte Arbeit der Fachberatungsstellen ist finanziell abzusichern, denn sie leisten einen erheblich Beitrag zur notwendigen Stabilisierung der Opfer.

Zudem muss die Strafverfolgung durch gezielte Maßnahmen im Bereich der Polizeien von Bund und Ländern erleichtert werden, u.a. durch die Bildung von Schwerpunktdienststellen, die Verstärkung der Zusammenarbeit, den Abschluss von Kooperationsverträgen mit anderen Behörden und Einrichtungen und die Berücksichtigung des Themas in der Aus- und Fortbildung.

### **Prostitutionsgesetz behindert Strafverfolgung nicht**

Darüber hinaus tritt die GdP für die Beibehaltung des Prostitutionsgesetzes ein, gegen das seit seiner Einführung immer wieder der Vorwurf erhoben wurde, es fördere die Prostitution, begünstige Bordellbetreiber sowie Zuhälter und erschwere zudem die Bekämpfung von Menschenhandel und Zwangsprostitution.

Durch den Anfang 2007 vorgestellten Bericht der Bundesregierung<sup>1</sup> zu den Auswirkungen des Gesetzes wurde diese Haltung bestätigt. Er basiert auf den Ergebnissen von drei eigens in Auftrag gegeben Gutachten sowie weiteren Studien aus den letzten Jahren: Sie untersuchen vor allem die Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes auf die soziale Situation von Prostituierten, auf die Möglichkeiten zum Ausstieg und auf die Kriminalitätsbekämpfung.

Gerade im Blick auf die Strafverfolgung, insbesondere im Deliktsbereich Menschenhandel, bestätigen die Untersuchungen im wesentlichen die Positionierung der GdP: Die Situation der Opfer und Strafverfolgung müssen durch gezielte Maßnahmen verbessert werden.

Die übergroße Mehrheit der befragten Vertreter von Polizei und Staatsanwaltschaft konnte nicht erkennen, dass ihre Arbeit durch die Legalisierung der Prostitution erschwert worden ist und sieht darin einen richtigen Schritt zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen für Prostituierte. Deutlich belegen die Untersuchungen allerdings das bekannte Kernproblem der Strafverfolgung in Fällen der Ausbeutung von Prostituierten, von Zuhältereien und von Menschenhandel: die

---

<sup>1</sup> Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse des Prostituierten (Januar 2007)

Fragilität des Zeugenbeweises, die Instabilität der Zeuginnen und den Mangel an alternativen Beweismöglichkeiten.

Daher setzten sich die befragten Strafverfolger nahezu einmütig für neue Strategien im Umgang mit den Opfern ein und werden darin von Gutachtern bestätigt: Potentielle Zeuginnen brauchen medizinische und psycho-soziale Betreuung, eine angemessene Bedenkzeit, einen gesicherten Aufenthaltstitel sowie finanzielle Absicherung.

### **Umsetzung der EU-Opferschutzrichtlinie unzureichend**

Große Hoffnungen setzten Strafverfolger und Opferschutzorganisationen daher in die Novellierung des Asyl- und Ausländerrechtes, mit der im Sommer 2007 elf EU-Richtlinien in nationales Recht umgesetzt werden sollten. Darunter war auch die so genannte Opferschutzrichtlinie (2004/81/EG des Rates vom 29.4.2004), in der es um die Erteilung von Aufenthaltstiteln für solche Opfer des Menschenhandels geht, die mit den Sicherheitsbehörden kooperieren wollen: Sie sieht eine angemessene Bedenkzeit, Zugang zu medizinischer wie psychosozialer Betreuung und einen gesicherten Aufenthaltstitel für die Dauer des Strafverfahrens vor.

Doch mit dem mühsam ausgehandelte und schließlich im Bundestag verabschiedete Koalitionskompromiss zum Aufenthalts- und Asylrechts hat sich die Bundesregierung im Sommer 2007 für eine so restriktive Auslegung der Richtlinien entschieden, dass einige Experten darin sogar einen Widerspruch zum EU-Recht sehen. Dies gilt insbesondere für die Umsetzung der Opferschutzrichtlinie.

Für die Strafverfolgung im Deliktsbereich „Menschenhandel“, die ohne die Identifikation und die Aussage von Opferzeugen unmöglich ist, hat das Konsequenzen:

- Opfer von Menschenhandel werden weiterhin nach dem Asylbewerberleistungsgesetz versorgt. Der besondere Bedarf an medizinischer und psychologischer Unterstützung, den Menschen nach durchlittener (sexueller) Gewalt haben, wird dabei nicht berücksichtigt. Dabei ist eine solche Versorgung von entscheidendem Vorteil für die Kooperationswilligkeit von Opfern.
- Bisher wurden unerlaubt eingereiste Ausländer nach einem bundesweitem Verteilungssystem den Sammelunterkünften zugewiesen. Auch nach dem neuen Aufenthaltsgesetz sind Opfer von Menschenhandel hiervon nicht ausgenommen. Potentiellen Opferzeuginnen fehlt es in diesen Unterkünften nicht nur an Schutz vor ihren Peinigern, sondern auch an bedarfsgerechter Unterstützung und spezifischer Beratung, die unerlässlich sind für ihre Stabilisierung und Aussagebereitschaft.
- Durch die Änderung des Aufenthaltsgesetzes wird die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für kooperationswillige Opferzeuginnen ins Ermessen der Behörde gestellt. Dabei ist die Sicherheit eines grundsätzlichen und rechtmäßigen Aufenthaltsstatus häufig von ausschlaggebender Bedeutung für die Entscheidung des Opfers zur Aussage im Strafverfahren.

Die erhofften Erleichterungen bei der Verfolgung von Straftaten im Bereich der Menschenhandels blieben also aus, denn noch immer wird die Gewinnung von Opferzeuginnen durch den Mangel an medizinischer und psychologischer Unterstützung, deren Unterbringung in Sammelunterkünften, und eine restriktive Aufenthaltserteilung erschwert.

Die GdP setzt sich daher ausdrücklich für eine dringend erforderlich Nachbesserung bei der Umsetzung der EU-Opferschutzrichtlinie ein, um Opfer von Menschenhandel und Zwangsprostitution, die nicht aus Deutschland oder der EU stammen, zu stabilisieren, als Zeuginnen zu gewinnen und eine effektive Strafverfolgung zu ermöglichen.

### **Opfer kommen aus Deutschland und EU-Staaten<sup>2</sup>**

Allerdings stammen die meisten Opfer von Menschenhandel und Zwangsprostitution derzeit aus Deutschland und den osteuropäischen Staaten der EU. Rund ein Viertel der Opfer sind junge deutsche Frauen, die selten älter als zwanzig sind. Zwei Drittel der zum Zweck der sexuellen Ausbeutung gehandelten Personen kommen aus den osteuropäischen Mitgliedsstaaten der EU, darunter die Tschechische Republik (20%), Rumänien (11%) und Polen (10 %).

Dadurch ergeben sich für die Strafverfolgungsbehörden große Schwierigkeiten, die Opfer des Menschenhandels zu identifizieren und entsprechende Ermittlungen einzuleiten, da nicht nur die deutschen sondern auch die osteuropäischen Opfer aufgrund ihres Status als EU-Bürger legale Aufenthaltsmöglichkeiten in Deutschland besitzen. Bei polizeilichen Kontrollen sind dadurch die bisherigen, allein aufgrund eines illegalen Aufenthaltes der Frauen bestehenden Handlungsmöglichkeiten weggefallen.

### **„Schlüssel“ zum Milieu muss angepasst werden**

Nicht das Prostitutionsgesetz, wohl aber die EU-Osterweiterung und die damit einhergehenden Aufenthaltrechte sowie Regelungen für selbständige Dienstleister haben der Polizei die Kontaktaufnahme zu Opfern von Menschenhandel und Zwangsprostitution deutlich erschwert. Aus der EU-Osterweiterung haben sich somit stark veränderte Rahmenbedingungen im Zusammenhang mit der Erkennung und Gewinnung von Opferzeuginnen ergeben. Um dieser Situation gerecht zu werden, müssen auch die Strafverfolgungsbehörden ihre Strategien anpassen.

Dem entsprechend ergaben Befragungen von Polizistinnen und Polizisten<sup>3</sup>, dass sie dringend auf neue Zugangswege zu den Opfern angewiesen sind. Favorisiert werden der verstärkte Einsatz von Milieuaufklärern und zusätzliche Kontrollwege über Behörden – Forderungen die von der GdP nachdrücklich unterstützt werden.

Besonders sinnvoll sind zusätzliche behördliche Kontrollen nach Einschätzung der befragten Kolleginnen und Kollegen, wenn sie gemeinsam von den unterschiedlichen Ämtern durchgeführt werden. Dabei befürworten mehr als zwei Drittel die Zusammenarbeit mit den Gewerbe- und Finanzämtern sowie die Kontrolle sozialversicherungspflichtiger Arbeit.

---

<sup>2</sup> vgl. Bundeslagebild Menschenhandel 2006 des BKA von August 2007

<sup>3</sup> vgl. Kriminalistischen Institut des BKA (Hrsg): Straftatbestand Menschenhandel (2006)

### **Erlaubnispflicht für Prostitutionsstätten unverzichtbar**

Durch das Prostitutionsgesetz wurden strafrechtliche Interventionsmöglichkeiten abgebaut, deren Wegfall sich auf andere Rechtsbereiche (z.B. Gaststättenrecht, Gewerberecht) auswirkt. Der Gesetzgeber hat dadurch zwar einen rechtlichen Rahmen für die Ausübung von Prostitution eröffnet, aber keine einheitlichen Regelungen für dessen Umsetzung geschaffen - mit dem Ergebnis, dass sich die Praxis der Verwaltungsbehörden sogar innerhalb der einzelnen Bundesländer stark unterscheidet. Dies führt zu großer Unsicherheit bei den Strafverfolgungsbehörden ebenso wie bei Prostituierten und Betreibern von Prostitutionsstätten.

Vergleicht man die gegenwärtige Rechtslage für Prostitutionsstätten mit der für andere Gewerbe geltenden Regelungsdichte wird angesichts des Gefahrenpotentials, das von Betrieben des Rotlichtmilieus ausgeht, die Regelungslücke deutlich. Dieser Regelungsbedarf besteht nicht nur aus Sicht der Polizei, sondern auch aus der Perspektive der Finanz-, Gesundheits- und Baubehörden sowie des Arbeitsschutzes.

Daher sind Spezialvorschriften für bordellartige oder sonstige prostitutionsnahe Betriebe unumgänglich. Eine Erlaubnispflicht für Prostitutionsstätten könnte

- die Einführung verbindlicher Auflagen (Hygiene, Arbeitsschutz u.ä.) für deren Betrieb ermöglichen;
- den Ordnungs- und Strafverfolgungsbehörden bundeseinheitlich Zugriffs- und Kontrollrechte gewähren;
- Bordellbetreibern eine klare Rechtsgrundlage für die von ihnen vorgehaltene Dienstleistung bieten;
- Rechtsicherheit für Prostituierte, Bordellbetreiber, Ordnungsbehörden und Strafverfolgung schaffen.

Die Einführung einer bundeseinheitlichen Erlaubnispflicht für Prostitutionsstätten kann außerdem dazu beitragen,

- die Situation der Prostituierten zu verbessern, weil sie in jeder Hinsicht legal arbeiten könnten;
- die Betreiber von Prostitutionsstätten persönlich in die Verantwortung zu nehmen für die organisatorischen Abläufe in ihren Betrieben;
- das Verhältnis von Prostituierten und Bordellbetreibern zur Polizei zu normalisieren, weil ihrer Tätigkeit eine klare rechtliche Regelung zu Grunde liegt;
- das legale Gewerbe zu stärken und eine klare Trennung zwischen legaler und illegaler Prostitutionsausübung herbeizuführen;
- das Anzeigeverhalten von Prostituierten und Bordellbetreibern zu verändern, weil sie gemeinsam mit der Polizei gegen Straftaten und illegale Betriebe vorgehen können;
- die Aufklärung milieutypischer Straftaten zu erleichtern sowie die Transparenz des „Milieus“ zu erhöhen, weil Beteiligung und Zusammenarbeit von Prostituierten, Bordellbetreibern, Polizei und Ordnungsbehörden Vertrauen schaffen;

Dadurch würde die Identifizierung von Opfern des Menschenhandels, ihre Gewinnung als Opferzeuginnen und die effektive Bekämpfung von Menschenhandel und Zwangsprostitution erheblich erleichtert.

Im Zuge einer Erlaubnispflicht für Prostitutionsstätten, unter denen der Freier zwischen legalen Betrieben und illegalen Orten wählen kann, macht dann auch eine Diskussion über die Einführung eines Straftatbestandes zur Verfolgung von Freiern von Zwangsprostituierten Sinn.

### **Eckpunkte zur Ausgestaltung einer Erlaubnispflicht für Prostitutionsstätten**

Derzeit sind die Behörden in den einzelnen Bundesländern sehr zurückhaltend hinsichtlich verwaltungsrechtlicher Konsequenzen aus der rechtlichen Anerkennung der Prostitution. Im Gegensatz zum erklärten Willen des Bundesgesetzgebers halten Gewerbe- und Gaststättenrecht in weiten Teilen an der Sittenwidrigkeit der Prostitution fest. Zudem sieht der Bund-Länder-Ausschuss „Gewerberecht“ in der Prostitution eine „höchstpersönliche Dienstleistung“, die nicht als Gewerbe gewertet werden könne. Daher stellen aus seiner Sicht auch die Möglichkeiten des Gewerberechts kein geeignetes Instrumentarium dar, die Kontrolle gewerblicher Betätigung im Zusammenhang mit sexuellen Dienstleistungen effizienter zu gestalten.

Dagegen geht der Europäische Gerichtshof in einem Urteil vom 20.11.2001 davon aus, dass die selbständig ausgeübte Prostitutionstätigkeit als eine gegen Entgelt erbrachte Dienstleistung angesehen werden kann.<sup>4</sup>

Dem stehen auch die Erfahrungen einiger Kommunen entgegen, die den Rechtsrahmen des Prostitutionsgesetzes nutzen und die Ausübung der Prostitution in ihrem Verantwortungsbereich reglementieren, in dem sie deren selbstständige Ausübung als Gewerbe behandeln und für Prostitutionsstätten eine Anmeldung beim Ordnungsamt verlangen wie z.B. im sogenannten „Dortmunder Modell“. Eine solche Genehmigung zur Ausübung der Prostitution ist dann mit Auflagen verbunden, deren Einhaltung durch die unterschiedlichen Ordnungsbehörden kontrolliert werden.

Die Erlaubnisvoraussetzungen können nur auf Grundlage einer klaren gesetzlichen Definition des Begriffes der Prostitutionsstätte und gemeinsam mit den Betroffenen erarbeitet werden – auch um Mindeststandards einzuführen. In jedem Fall berücksichtigt werden sollten

- bauliche Auflagen, wie Vorgaben zu Brandschutz, Schallschutz, Raumgrößen, Rettungswege, Notrufsysteme u.a.;
- hygienische Auflagen, wie Vorgaben zu sicheren Sexualpraktiken und Gesundheitsfürsorge sowie zur Reinigung der Räumlichkeiten und des Mobiliars, zu sanitären Ausstattung, zur Trennung von Wohn- und Arbeitsstätte, zu Desinfektionsmöglichkeiten, u.a.

---

<sup>4</sup> EuGH C-268/99

Die Sicherung der Arbeitnehmerrechte, die Geltung der Arbeitsstättenverordnung sowie die Einhaltung vertraglicher Vereinbarungen müssen ebenfalls gewährleistet werden. Einschlägig Vorbestrafte müssen als Betreiber von Prostitutionsstätten ausgeschlossen werden.

Bundesheitlich sollten auch Betretungsrechte für Prostitutionsstätten geregelt werden, damit sowohl Polizei als auch Ordnungsbehörden aber auch Institutionen der Fürsorge und Fachberatungsstellen Zugang erhalten.

*„Ohne einen rechtlichen Rahmen ist die Prostituierte auf andere Beschützer angewiesen. Diesen Schutz stellt ihr die Infrastruktur des Milieus – Zuhälter, Bordellbetreiber usw. – zur Verfügung. Im Milieu gelten aber keine rechtlichen Regeln, sondern es folgt den Gesetzen des Stärkeren, deren Willkür die Schwachen – die Prostituierten – schutzlos ausgeliefert sind. Die Illegalität, in die die Rechtsordnung die Prostituierten abdrängt, kann von den Zuhältern als zusätzlicher Disziplinierungsdruck genutzt werden.“<sup>5</sup>*

---

<sup>5</sup> Reglementierung von Prostitution: Ziele und Probleme – Gutachten im Auftrag des BMFSFJ vorgelegt von Prof.Dr. Joachim Renzikowski (Januar 2007)