

Bericht*

des Rechtsausschusses (6. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP
– Drucksache 17/13706 –

Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des Menschenhandels und Überwachung von Prostitutionsstätten

Bericht der Abgeordneten Ute Granold, Dr. Eva Högl, Hartfrid Wolff (Rems-Murr), Jens Petermann und Jerzy Montag

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat die Vorlage auf **Drucksache 17/13706** in seiner 243. Sitzung am 6. Juni 2013 beraten und an den Rechtsausschuss zur federführenden Beratung sowie an den Innenausschuss, den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie, den Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und an den Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zur Mitberatung überwiesen.

II. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Innenausschuss** hat die Vorlage auf Drucksache 17/13706 in seiner 112. Sitzung am 26. Juni 2013 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie** hat die Vorlage auf Drucksache 17/13706 in seiner 110. Sitzung am

26. Juni 2013 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs in der aus der Beschlussempfehlung ersichtlichen Fassung. Die vorgeschlagenen Änderungen entsprechen einem Änderungsantrag, den die Fraktionen der CDU/CSU und FDP im Rechtsausschuss eingebracht haben und dessen Annahme der Ausschuss für Wirtschaft und Technologie mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der SPD empfiehlt.

Der **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** hat die Vorlage auf Drucksache 17/13706 in seiner 102. Sitzung am 26. Juni 2013 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs in der aus der Beschlussempfehlung ersichtlichen Fassung. Die vorgeschlagenen Änderungen entsprechen einem Änderungsantrag, den die Fraktionen der CDU/CSU und FDP im

* Die Beschlussempfehlung wurde gesondert auf Drucksache 17/14193 verteilt.

Rechtsausschuss eingebracht haben und dessen Annahme der Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. empfiehlt.

Der **Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe** hat die Vorlage auf Drucksache 17/13706 in seiner 88. Sitzung am 26. Juni 2013 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs.

III. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Rechtsausschuss hat die Vorlage auf Drucksache 17/3706 in seiner 139. Sitzung am 12. Juni 2013 anberaten und beschlossen, eine öffentliche Anhörung dazu durchzuführen, die er in seiner 141. Sitzung am 24. Juni 2013 durchgeführt hat. An dieser Anhörung haben folgende Sachverständige teilgenommen:

Dr. Lea Ackermann	Vorsitzende von SOLWODI Deutschland e. V., Boppard
Sabine Constabel	Gesundheitsamt Stuttgart, Sozialdienste für Prostituierte
Dr. Margarete von Galen	Rechtsanwältin, Berlin
Irmingard Schewe-Gerigk	TERRE DES FEMMES, Menschenrechte für die Frau e. V., Vorstandsvorsitzende
Michael Heide	KARO e. V., Plauen
Stephanie Klee	Berlin
Carsten Moritz	Bundeskriminalamt, Kriminaldirektor, Leiter Referat SO 13 – Auswertung Menschenhandel, Urkundenkriminalität
Marc Schulte	Bezirksstadtrat für Stadtentwicklung und Ordnungsangelegenheiten, Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf von Berlin
Helmut Sporer	Kriminalpolizeiinspektion Augsburg, Leiter Kommissariat 1, Erster Kriminalhauptkommissar.

Hinsichtlich des Ergebnisses der Anhörung wird auf das Protokoll der 141. Sitzung am 24. Juni 2013 mit den anliegenden Stellungnahmen der Sachverständigen verwiesen.

Der **Rechtsausschuss** hat die Vorlage auf Drucksache 17/13706 in seiner 142. Sitzung am 26. Juni 2013 abschließend beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs in der aus der Beschlussempfehlung ersichtlichen Fassung. Die vorgeschlagenen Änderungen entsprechen einem Änderungsantrag, den die Fraktionen der CDU/CSU und FDP im Rechtsausschuss eingebracht haben und den der Rechtsausschuss mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, FDP und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion der SPD bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN angenommen hat.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** hat folgenden Änderungsantrag in den Rechtsausschuss eingebracht:

Der Bundestag wolle beschließen:

Nach Artikel 3 wird folgender Artikel 4 eingefügt:

Artikel 4

Änderung des Aufenthaltsgesetzes

In § 25 des Gesetzes über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 5 des Betreuungsgeldgesetzes vom 15. Februar 2013 (BGBl. I S. 254) geändert worden ist, werden die Absätze 4a und 4b wie folgt gefasst:

„(4a) Einem Ausländer, der Opfer einer Straftat nach den §§ 232, 233 oder § 233a des Strafgesetzbuches wurde, ist abweichend von § 11 Abs. 1, auch wenn er vollziehbar ausreisepflichtig ist, eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn

- 1. seine vorübergehende Anwesenheit im Bundesgebiet für ein Strafverfahren wegen dieser Straftat von der Staatsanwaltschaft oder dem Strafgericht für sachgerecht erachtet wird, weil ohne seine Angaben die Erforschung des Sachverhalts erschwert wäre und*
- 2. er jede Verbindung zu den Personen, die beschuldigt werden, die Straftat begangen zu haben, abgebrochen hat.*

Darüber hinaus ist dem Opfer einer in Satz 1 genannten Straftat eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn der Aufenthalt im Bundesgebiet zur Vermeidung einer Härte erforderlich ist. Hierbei sind das Kindeswohl und die persönliche Situation des Opfers zu berücksichtigen. Absatz 1 Satz 2 bis 4 gilt entsprechend.

(4b) Einem Ausländer, der Opfer einer Straftat nach § 10 Absatz 1 oder § 11 Absatz 1 Nummer 3 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes oder nach § 15a des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes wurde, ist abweichend von § 11 Abs. 1, auch wenn er vollziehbar ausreisepflichtig ist, für einen vorübergehenden Aufenthalt eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn seine vorübergehende Anwesenheit im Bundesgebiet für ein Strafverfahren wegen dieser Straftat von der Staatsanwaltschaft oder dem Strafgericht für sachgerecht erachtet wird, weil ohne seine Angaben die Erforschung des Sachverhalts erschwert wäre. Die Aufenthaltserlaubnis soll auch erteilt oder verlängert werden, wenn der Ausländer seine im Zusammenhang mit der Tat entstandenen zivil- oder arbeitsrechtlichen Ansprüche noch nicht durchgesetzt hat.“

Der bisherige Artikel 4 wird Artikel 5.

A. Begründung

Die Umsetzung der Europaratskonvention gegen Menschenhandel erfordert gesetzliche Neuregelungen in den Bereichen des Aufenthaltsgesetzes. Dabei ist sicherzustellen, das Opfern von Menschenhandel ein Aufenthaltsrecht zusteht, unabhängig von der möglichen Beteiligung in einem Strafverfahren. Auch Vertreterinnen und Vertreter der Koalitionsfraktionen haben sich in der Vergangenheit für die Erteilung eines Aufenthaltstitels für Opfer von Menschenhandel aus-

gesprochen. So sagte der Fraktionsvorsitzende der CDU/CSU-Fraktion der Hannoverschen Allgemeinen Zeitung im Interview vom 3. Juni 2013, dass er „diesen Frauen ein Bleiberecht“ zusichern wolle. Der innenpolitische Sprecher der Fraktion, Hans-Peter Uhl, meinte bereits am 17. Oktober 2012 gegenüber der „Zeit“-Beilage „Christ und Welt“, diese Forderung sei in seiner Fraktion Konsens. Trotz dieser Ankündigungen fehlt dieser Aspekt zur Bekämpfung von Menschenhandel und zur Stärkung der Opfer im vorliegenden Gesetzentwurf.

B. Einzelbegründung

Die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach den Absätzen 4a und 4b wird als Anspruchsnorm ausgestaltet.

Zu Absatz 4a

Die Neuregelung dient der Umsetzung von Artikel 14 Absatz 1 und 2 der Europaratskonvention gegen Menschenhandel. Danach sind die Vertragsstaaten verpflichtet, Opfern einen verlängerbaren Aufenthaltstitel zu erteilen, wenn der Aufenthalt aufgrund der persönlichen Situation des Opfers erforderlich ist oder das Kindeswohl dies erfordert. Diesen Anforderungen wird der bisherige § 25 Absatz 4a, der den Erhalt der Aufenthaltserlaubnis allein von der Beteiligung im Strafverfahren abhängig macht, nicht gerecht.

Mit der Änderung erhalten Opfer von Menschenhandel eine Aufenthaltserlaubnis, wenn ihre Anwesenheit für ein Strafverfahren von der Staatsanwaltschaft oder dem Strafgericht für sachgerecht erachtet wird und sie jede Verbindung zu den Personen, die beschuldigt werden, die Straftat begangen zu haben, abgebrochen haben. Hierbei ist zu beachten, dass Nummer 2 nicht jeden Kontakt zwischen Opfer und Beschuldigten untersagt, sondern nur soweit er dem Opferschutz oder dem staatlichen Strafverfolgungsinteresse zuwiderläuft. Insbesondere ist die Geltendmachung eigener Ansprüche des Opfers gegenüber dem Beschuldigten kein Versagungsgrund. Nummer 3 wird gestrichen, weil die Bereitschaft als Zeuge auszusagen als Erteilungsvoraussetzung nicht erforderlich ist. Denn nach den §§ 51, 70, 161a StPO sind Zeugen zur Aussage verpflichtet; auf ihre Bereitschaft kommt es nicht an.

Darüber hinaus ist dem Opfer von Menschenhandel nach Satz 2 eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn der Aufenthalt in Deutschland zur Vermeidung einer Härte erforderlich ist. Hierbei sind das Kindeswohl und die persönliche Situation des Opfers zu berücksichtigen. Die Einführung einer Härtefallregelung ist notwendig, weil es gegen die Aussage im Strafverfahren nachvollziehbare Gründe geben kann, die Opfer aber schutzbedürftig bleiben. Zum Beispiel können manche Opfer aus psychischen Gründen nicht aussagen, andere wollen nicht aus Angst vor einer Gefährdung ihrer Angehörigen oder ihrer selbst. Schließlich können die Täter nicht immer ermittelt werden.

Bei der Beurteilung der persönlichen Situation des Opfers sind insbesondere Art und Ausmaß der psychischen oder physischen Belastung zu berücksichtigen sowie das Alter und die persönlichen Umstände des Opfers.

Eine Härte, die den Aufenthalt erfordert, liegt insbesondere bei Gefahr folgender Situationen vor:

- Keine ausreichende medizinische Versorgung, einschließlich psychologischer oder psychotherapeutischer Behandlung im Herkunftsland;
- Geltendmachung und Durchsetzung eigener Rechtsansprüche bei Ausreise in das Herkunftsland erschwert oder unmöglich;
- Stigmatisierung oder andere Formen der Belastung nach Ausreise in das Herkunftsland wegen der Prostitutionstätigkeit.

Die o. g. Prüfungskriterien werden in die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz aufgenommen.

Mit dem Verweis auf Absatz 1 Satz 4 erhalten Opfer von Menschenhandel die gesetzliche Berechtigung zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit.

Zu Absatz 4b

Das Erfordernis der „besonderen Härte“ wird gestrichen. Die geltende Vorschrift bestimmt den Vorrang der Durchsetzung von Ansprüchen nach der Rückkehr ins Herkunftsland vor der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis in Deutschland und verunmöglicht damit die Rechtsdurchsetzung für einen Großteil der Betroffenen von schwerer Arbeitsausbeutung. Es ist für Betroffene in der Regel mit besonderen Schwierigkeiten verbunden, ihre Ansprüche aus dem Herkunftsland außerhalb der EU durchzusetzen. Die besondere Härte wird somit eher der Regelfall als die Ausnahme sein. Menschen, die ohne Papiere in Deutschland arbeiten, verfügen überwiegend nicht über ausreichende Ressourcen und Wissen für gerichtliche Auseinandersetzungen. Mangelnde Erfahrung mit dem deutschen Rechtssystem sowie die Entfernung des Herkunftslandes erschweren es, notwendige Unterlagen und Dokumente für ein gerichtliches Verfahren beizubringen.

Durch die Formulierung „seine im Zusammenhang mit der Tat entstandenen zivil- und arbeitsrechtlichen Ansprüche“ wird klargestellt, dass nicht nur zur Durchsetzung eines Lohnanspruchs, sondern auch zur Durchsetzung weitergehender Ansprüche z. B. aufgrund eines Arbeitsunfalls, gesundheitsschädigender Arbeitsbedingungen oder auch psychischer Beeinträchtigungen, die Aufenthaltserlaubnis in der Regel erteilt oder verlängert werden soll.

Diesen Änderungsantrag hat der Rechtsausschuss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. abgelehnt.

Die **Fraktion der CDU/CSU** erklärte, der Gesetzentwurf diene der Umsetzung der EU-Menschenhandelsrichtlinie. Die Erweiterung des Tatbestandes und die Herabsetzung des Alters in § 233 Strafgesetzbuch (StGB) sowie die Aufnahme von Prostitutionsstätten in die Gewerbeordnung (GewO) seien ein erster Schritt. Letzteres ermögliche insbesondere die gewerberechtliche Zuverlässigkeitsprüfung. Weiterer Handlungsbedarf bestehe hinsichtlich der weiteren Regulierung der Prostitution, was sowohl in der Gewerbeordnung als auch in einem eigenständigen Prostitutionsregulierungsgesetz möglich sei. Der neue Rechtsbegriff der Prostitutionsstätten müsse definiert werden. Der Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen enthalte noch eine

wichtige Klarstellungen. Das mit dem Änderungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN geforderte Bleibe-recht sei vor allem im Hinblick auf Drittstaatsangehörige, die keinen Aufenthaltstitel als EU-Bürger in Anspruch nehmen könnten zu prüfen und stehe in engem Zusammenhang mit der Verbesserung der Aufklärungsmöglichkeiten bei Menschenhandel durch Sicherung des Aufenthalts von Opferzeugen. Die von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN geforderte Bestrafung von Freiern, die um das Zwangsverhältnis der Prostituierten wüssten, sei eine bereits lange erhobene Forderung der Fraktion der CDU/CSU, für die bereits ein Gesetzentwurf vorliege. Sie begrüße daher die jetzige Initiative. Diese Fragen müssten in der nächsten Wahlperiode aufgegriffen werden. Im Übrigen zeige auch die in Deutschland teilweise dramatisch angestiegene Prostitutionsausübung, die größtenteils Zwangsprostitution und auf die Einführung des Prostitutionsgesetzes (ProstG) zurückzuführen sei, dass dieses Gesetz nachbesserungsbedürftig sei.

Die **Fraktion der SPD** äußerte ihr Befremden über den Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen, der die EU-Menschenhandelsrichtlinie nicht vollständig umsetze. Es fehlten vor allem Regelungen zu Hilfsangeboten, wie sie die Richtlinie vorsehe. Der Handlungsbedarf sei seit langem bekannt. Es müsse vor allem um die Verbesserung des Opferschutzes und eine effektivere Bestrafung der Täter gehen. In strafrechtlicher Hinsicht löse der Gesetzentwurf das in der öffentlichen Anhörung beschriebene Problem der schwierigen Nachweisbarkeit der subjektiven Tatbestandsmerkmale des Menschenhandels nicht. Im Gegenteil verkompliziere der Gesetzentwurf die Rechtsanwendung durch die Einfügung neuer Tatbestände zusätzlich. Die Eröffnung des Anwendungsbereichs der Gewerbeordnung sei begrüßenswert, weil damit der Weg fortgesetzt werde, die Legitimität der Ausübung von Prostitution zu stärken und zugleich eine Überwachung der Arbeitsbedingungen von Prostituierten geschaffen werde. Im Ergebnis schade der Gesetzentwurf aber mehr als er nutze. Im Übrigen erschwere das Prostitutionsgesetz die Bekämpfung von Menschenhandel keineswegs.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** machte darauf aufmerksam, dass die unbefriedigende Lösung, die mit dem Gesetzentwurf vorgelegt worden sei, Ergebnis des Widerstandes von Wirtschafts- und Innenpolitikern sei. Bei Beweisschwierigkeiten in der Praxis warne sie vor vorschnellen Änderungen des materiellen Strafrechts. Es sei evident, dass die Ausbeutungssituation des Menschenhandelstatbestandes nur durch die Aussage von Opfern nachweisbar sei. Die Schaffung des Prostitutionsgesetzes sei der erste Schritt

gewesen, an den nunmehr mit der Eröffnung des Anwendungsbereichs der Gewerbeordnung angeknüpft werden könne. Weil aber der Begriff der Prostitutionsstätte nicht definiert werde, drohten die Aufsichtsinstrumente wirkungslos zu bleiben. Zur effektiven Bekämpfung des Menschenhandels gehöre ferner die Einführung der Freierstrafbarkeit.

Die **Fraktion der FDP** entgegnete, das Prostitutionsgesetz bedürfe der dringenden Weiterentwicklung, weil es bereits zum Zeitpunkt seines ursprünglichen Beschlusses unzureichend gewesen sei. Dieser Weiterentwicklung diene der vorliegende Gesetzentwurf. In einem weiteren Schritt könnten die Fragen der Fortentwicklung des Gewerberechts und des Aufenthaltsrechts angegangen werden. Eine Ablehnung des vorliegenden Gesetzentwurfs müsse als klare Absage an die von allen Fraktionen als vernünftig angesehenen ersten Schritte verstanden werden.

IV. Zur Begründung des Beschlussempfehlung

Im Folgenden wird lediglich die vom Rechtsausschuss empfohlene Änderung gegenüber der ursprünglichen Fassung des Gesetzentwurfs erläutert. Soweit der Ausschuss die unveränderte Annahme des Gesetzentwurfs empfiehlt, wird auf die Begründung in Drucksache 17/13706 verwiesen.

Mit der vom Rechtsausschuss empfohlenen Ergänzung der Neufassung von § 233 Absatz 1 Satz 2 des Strafgesetzbuchs (StGB) soll eine Anregung aus der öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses am 24. Juni 2013 aufgegriffen werden. Es soll ausdrücklich klargestellt werden, dass (auch) das Bringen einer Person unter einundzwanzig Jahren zur Aufnahme oder Fortsetzung von Betteltätigkeiten, zur Begehung mit Strafe bedrohter Handlungen oder dazu, sich ein Organ entnehmen zu lassen, nur dann unter den Tatbestand des § 233 Absatz 1 Satz 2 StGB fällt, wenn es zum Zwecke der Ausbeutung geschieht. In der öffentlichen Anhörung waren nämlich Befürchtungen im Hinblick auf eine zu weitgehende Strafbarkeit geäußert worden. Diesen Bedenken soll durch die vorgeschlagene Klarstellung, die den Wortlaut von Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie 2011/36/EU aufgreift, Rechnung getragen werden. § 232 Absatz 1 StGB enthält bereits im Hinblick auf die dort genannten sexuellen Handlungen eine vergleichbare Regelung, den bisher in § 233 Absatz 1 StGB genannten Verhältnissen (Sklaverei, Leibeigenschaft, Schuldknechtschaft oder Beschäftigung zu Arbeitsbedingungen, die in einem auffälligen Missverhältnis zu den Arbeitsbedingungen anderer Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer steht, die die gleiche oder eine vergleichbare Tätigkeit ausüben) ist das Ausbeutungsmoment immanent.

Berlin, den 26. Juni 2013

Ute Granold
Berichterstatlerin

Dr. Eva Högl
Berichterstatlerin

Hartfrid Wolff (Rems-Murr)
Berichterstatler

Jens Petermann
Berichterstatler

Jerzy Montag
Berichterstatler