

Schleswig-Holsteinischer Landtag

Stenographischer Dienst und Ausschusssdienst

N i e d e r s c h r i f t

Innen- und Rechtsausschuss

16. WP - 26. Sitzung

am Mittwoch, dem 24. Mai 2006, 13:00 Uhr,
im Sitzungszimmer 383 des Landtages

Anwesende Abgeordnete

Werner Kalinka (CDU)

Vorsitzender

Peter Lehnert (CDU)

Ursula Sassen (CDU)

Monika Schwalm (CDU)

Wilfried Wengler (CDU)

Peter Eichstädt (SPD)

Thomas Hölck (SPD)

Klaus-Peter Puls (SPD)

Ingrid Franzen (SPD)

i. V. von Thomas Rother

Wolfgang Kubicki (FDP)

Anne Lütkes (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Weitere Abgeordnete

Anke Spoorendonk (SSW)

Die Liste der **weiteren Anwesenden** befindet sich in der Sitzungsakte.

Einzigster Punkt der Tagesordnung:**Seite****Anhörung zum Thema „Zwangsprostitution“****4**

hierzu: Umdrucke 16/729, 16/783, 16/809
Anlagen 1 und 2 zu dieser Niederschrift

- Hans-Werner Rogge, Direktor des Landeskriminalamtes Schleswig-Holstein
Sönke Zimmermann, Kriminalhauptkommissar beim Landeskriminalamt Schleswig-Holstein
- Claudia Franke, contra, Beratungs- und Koordinierungsstelle für Betroffene des Frauenhandels in Schleswig-Holstein e.V.
- Wulf Jöhnk, Beauftragter für Flüchtlings-, Asyl- und Zuwanderungsfragen
Torsten Döhring, Referent beim Beauftragten für Flüchtlings-, Asyl- und Zuwanderungsfragen
- Prof. Dr. Monika Frommel, Direktorin des Instituts für Sanktionenrecht und Kriminologie der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

Der Vorsitzende, Abg. Kalinka, eröffnet die Sitzung um 13 Uhr und stellt die Beschlussfähigkeit des Ausschusses fest. Die Tagesordnung wird in der vorstehenden Fassung gebilligt.

Einzigster Punkt der Tagesordnung:

Anhörung zum Thema „Zwangsprostitution“

hierzu: Umdrucke 16/729, 16/783, 16/809

- **Prof. Dr. Monika Frommel, Direktorin des Instituts für Sanktionenrecht und Kriminologie der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel**

hierzu: Anlage 1 zu dieser Niederschrift

Prof. Dr. Frommel nimmt zur Frage Stellung, welche Interventionen aus kriminologischer Sicht beim Menschen- und Frauenhandel sinnvoll wären. Dabei stellt sie unter anderem fest, dass eine Kampagne, die nach mehr Polizei und mehr Strafrecht rufe, die Lage der illegalen und sehr jungen Prostituierten verschlechtere. Sie habe zur Konsequenz, dass Prostituierte unter 18 Jahren und nicht EU-Bürgerinnen auf den Straßenstrich abgedrängt würden.

Kernthese ihres Vortrages ist, dass Zwangsprostitution nur durch die konsequente Umsetzung der Legalisierung der Prostitution in der Praxis verbessert werden könne. Dann könne man die Strafverfolgung auf diejenigen erstrecken, die die steuerrechtlichen, gewerberechtlichen, arbeits- und mietrechtlichen Spielregeln verletzen. Nur wenn sich die Betreiber eines Bordells und diejenigen, die einen Straßenstrich organisierten, den Regeln des sozialen Rechtsstaats unterwürfen, könne eine konsequente Disziplinierung kriminogener Männerbünde erreicht werden. (Einzelheiten sind der Anlage 1 zu dieser Niederschrift zu entnehmen.)

- **Hans-Werner Rogge, Direktor des Landeskriminalamtes Schleswig-Holstein, Sönke Zimmermann, Kriminalhauptkommissar beim Landeskriminalamt Schleswig-Holstein**

hierzu: Anlage 2 zu dieser Niederschrift

Herr Rogge berichtet über die Hintergründe von Menschenhandel und Zwangsprostitution in Schleswig-Holstein im Allgemeinen und vor dem Hintergrund der anstehenden Fußball-Weltmeisterschaft. Dabei stellt er fest, dass die Gefahr der Zunahme von Zwangsprostitution im Zusammenhang mit diesem Großereignis nicht ausgeschlossen werden könne; langjährige Erfahrungen anlässlich der Kieler Woche belegten jedoch solche Annahmen nicht.

Er weist außerdem auf die veränderte Rechtssituation seit dem Wegfall der Sittenwidrigkeit der Prostitution durch das Prostitutionsgesetz aus dem Jahr 2002 hin und die sich für die Polizei daraus ergebende Aufgabe, neue Ermittlungsmethoden zu suchen und anzuwenden.

Er stellt kurz die zentrale Auswertungsstelle im Landeskriminalamt für die Bereiche Rotlichtmilieu, Schleusungskriminalität/Menschenhandel/illegale Beschäftigung vor und plädiert dafür, den Schutz und die psychosoziale Betreuung von Opferzeuginnen im Rahmen der Verfolgung von Menschenhandel im Interesse einer wirksamen Bekämpfungsstrategie der Strafverfolgungsbehörden zu erhöhen. In diesem Zusammenhang hebt er die gute und langjährige Zusammenarbeit mit der Fachberatungsstelle contra hervor. (Einzelheiten sind der Anlage 2 zu dieser Niederschrift zu entnehmen.)

- **Claudia Franke, contra, Beratungs- und Koordinierungsstelle für Betroffene des Frauenhandels in Schleswig-Holstein e.V.**

Frau Franke berichtet über die Arbeit der Frauenberatungsstelle seit ihrer Gründung im Jahr 1999 als Modellprojekt des Landes. Dabei führt sie unter anderem aus, inzwischen sei eine Steigerung von Drittkontakten, die nicht durch die Polizei vermittelt seien, festzustellen. Deshalb versuche die Fachberatungsstelle verstärkt, noch mehr Verbände, Organisationen und Stellen über ihre Arbeit zu informieren. Nach wie vor stellten Frauen aus Mittel- und Osteuropa die größte Gruppe der Frauen dar, die von der Beratungsstelle betreut würden.

Sie schildert im Folgenden kurz den Ablauf einer typischen Beratung durch die Fachberatungsstelle. Die Arbeit beschränke sich dabei nicht zwingend auf Frauen, die Opfer des Straftatbestandes Menschenhandel geworden seien, sondern schließe auch Au-Pair-Verhältnisse oder den Handel in die Ehe mit ein.

Die vom Landtag aufgegriffene Kampagne „Abpfiff“ des Deutschen Frauenrates beschäftige sich in erster Linie mit der Frage, was getan werden müsse, um eine höhere Sensibilität in der Bevölkerung für das Thema Ausbeutung der Frauen, Frauenhandel und Zwangsprostitution, zu erreichen.

Frau Franke stellt fest, Schleswig-Holstein sei zwar im Bereich der Zuwanderungspolitik relativ gut aufgestellt, dennoch seien niedrigschwellige Zeugenschutzprogramme aus der Sicht von contra insbesondere für Frauen, die Opfer von Menschenhandel geworden seien, wünschenswert. Diesen Opferschutz könne die Frauenberatungsstelle allein nicht leisten, oft genügten aber schon kleine Maßnahmen, um den Schutz der Frauen zu erhöhen. Die Beratungsstelle würde es außerdem begrüßen, eine Kooperationsvereinbarung mit der Polizei zu schlie-

ßen, denn es sei für sie sehr schwierig, in Kontakt zu bleiben und die Verfahren immer wieder miteinander abzustimmen. Sie schlägt vor, dass sich die Beratungsstelle zusammen mit den verschiedenen Ressorts der Ministerien an einen Tisch setzen sollte, um eine Handlungsstrategie für Schleswig-Holstein im Bereich des Frauenhandels und in diesem Zusammenhang des wichtigen Bereichs der Zuwanderungspolitik und der Schutzmöglichkeiten für die Frauen zu erarbeiten.

Abschließend begrüßt sie, dass sich der Innen- und Rechtsausschuss immer wieder mit diesen Fragen beschäftige.

- **Wulf Jöhnk, Beauftragter für Flüchtlings-, Asyl- und Zuwanderungsfragen**
Torsten Döhring, Referent beim Beauftragten für Flüchtlings-, Asyl- und Zuwanderungsfragen

Herr Jöhnk stellt zu Beginn seines Vortrages fest, dass es nicht möglich sein werde, sämtliche aus der Sicht des Flüchtlingsbeauftragten bestehenden Probleme im Zusammenhang mit Frauen- und Menschenhandel in der Kürze der Zeit anzusprechen. Deshalb werde er dem Ausschuss noch einmal eine schriftliche Stellungnahme mit der Bitte zuleiten, dass er die darin enthaltenen speziellen ausländerrechtlichen Fragen aufgreifen und möglicherweise die Landesregierung auffordern möge, diese in die derzeit laufenden Verfahren zur Novellierung des Ausländerrechts auf Bundesebene einzubringen.

Er führt aus, Anliegen aller Beteiligten müsse es sein, mit den Mitteln des Strafrechts und des Ausländerrechts den Frauenhandel wirksam zu bekämpfen. Dabei gehe es nicht allein um strafrechtliche und ausländerrechtliche Fragen, sondern insbesondere um die Problematik und die Notwendigkeit, den Opfern einen umfassenden Schutz und Hilfe in medizinischer, psychologischer und auch materieller Hinsicht bieten zu können. Dafür bedürfe es insbesondere der Klärung der Frage des Ausländerstatus. Schon jetzt regelten eindeutige internationale Vereinbarungen und auch europarechtliche Vorgaben, zum Beispiel die Opferschutzrichtlinie aus dem Jahr 2004, die bis zum Jahr 2006 in den Mitgliedstaaten umgesetzt werden müsse, die in diesem Zusammenhang anstehenden rechtlichen Fragen. Das deutsche Zuwanderungsrecht weise hier jedoch noch erhebliche Lücken auf. Die bisher geltende Rechtslage im Ausländerrecht, die vorübergehende Aufenthaltserlaubnisse oder Duldungen für Opferzeuginnen vorsehe, sei nicht ausreichend. Vor dem Hintergrund, dass für Opfer des Frauenhandels bei einer Rückkehr in ihr Heimatland ein hohes Gefährdungspotenzial bestehe, plädiere er dafür, über einen dauerhaften Aufenthaltsstatus für sie nachzudenken. Dieses Problem werde auch in dem Referentenentwurf zur Änderung des Ausländerrechts auf Bundesebene angesprochen, zu dem das Büro des Flüchtlingsbeauftragten eine umfassende Stellungnahme abgegeben ha-

be. Er kündigt an, dem Ausschuss diese Stellungnahme zusammen mit den Stellungnahmen anderer Organisationen zuzuleiten.

Als weitere problematische Punkte spricht Herr Jöhnk unter anderem die nach jetziger Rechtslage vorgesehene Unterbringung auch von Opfern des Frauenhandels in Gemeinschaftsunterkünften, die Anrechnung von Schadensersatzansprüchen der Opfer auf Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und die Regelung der Ausreisefristen an. Abschließend fordert er die Ausschussmitglieder noch einmal auf, sich im Zusammenhang mit der anstehenden Novellierung des Ausländerrechts für eine Verbesserung in den genannten Bereichen einzusetzen.

In der anschließenden Aussprache beantwortet Herr Zimmermann eine Frage von Abg. Kubicki zu den Ermittlungsverfahren im Zusammenhang mit Zwangsprostitution und Frauenhandel dahin gehend, dass oftmals das schwerwiegendste Delikt, der Menschenhandel, im Prozess nicht durchstehe und es stattdessen zu Verurteilungen wegen Ausbeutung oder Zuhälterei komme. Das letzte Mal in Schleswig-Holstein sei eine Anklage wegen Menschenhandels vor zwei Jahren erfolgt. Theoretisch umfasse der Straftatbestand des Menschenhandels auch die Fälle, in denen deutsche Frauen von Ausbeutung im Prostitutionsbereich betroffen seien.

Abg. Kubicki spricht außerdem die Legalisierung der Prostitution und die Bedeutung dieses Schritts für Opfer des Menschenhandels an. - Prof. Dr. Frommel erklärt, strafrechtliche Änderungen seien in diesem Bereich, wenn man den Opferschutz verfolge, nicht effektiv. Es müsse vielmehr ein kluges Netzwerk aus Steuerbehörden, Gewerkschaften, Sozialbehörden und Ähnlichem geschaffen werden, um die Legalisierung der Prostitution auch in der Realität umzusetzen. In einem legalen Markt gebe es genügend Möglichkeiten, um in Missbrauchsfällen einzugreifen. Sie halte deshalb die Kampagne „Abpfiff“ des Deutschen Frauenrates für ein falsches Signal, denn mit ihr werde die Opferrolle der Frauen gestärkt, aber nichts dazu beitragen, ihre Situation zu verbessern. - Frau Franke erklärt, mit dem Prostitutionsgesetz sei man in Deutschland auf dem richtigen Weg. Nun müsse die Umsetzung vorangetrieben werden und insbesondere Beratungsstellen für Prostituierte eingerichtet werden.

Abg. Franzen erklärt, sie habe sich über die Initiative des LandesFrauenRates, die Kampagne „Abpfiff“ zu unterstützen, sehr gefreut. Denn mit ihr werde die Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit gesucht. - Abg. Lütkes schließt sich ihrer Auffassung an und erklärt, die Kampagne sei von großer frauenpolitischer Bedeutung. Sie könne die Kritik von Frau Frommel an der Kampagne nicht nachvollziehen.

Abg. Franzen möchte wissen, ob ein zusätzlicher Personaleinsatz für die Zeit der Fußball-Weltmeisterschaft im Bereich der Ermittlung gegen Menschenhandel und Zwangsprostitution vorgesehen sei und ob es hier besondere Ermittlungsgruppen in Schleswig-Holstein und Hamburg gebe. - Herr Rogge antwortet, vor zwei Jahren habe es eine Untersuchung des BKA gegeben, mit welchem erhöhten Kriminalitätsaufkommen - nicht nur im Bereich der Zwangsprostitution, sondern darüber hinaus - im Zusammenhang mit der Fußball-Weltmeisterschaft gerechnet werden müsse. Die Polizeidienststellen seien entsprechend sensibilisiert worden. Konkrete Maßnahmen in diesem Zusammenhang seien ihm in Schleswig-Holstein jedoch nicht bekannt. Herr Zimmermann ergänzt, bisher gebe es keine wahrnehmbaren Veränderungen im Bereich der Prostitution in Schleswig-Holstein im Hinblick auf die anstehende Fußball-Weltmeisterschaft. Dies habe auch eine kürzliche Umfrage zwischen den Kollegen im Land bestätigt.

Abg. Lütkes spricht die Veränderung der Ermittlungsarbeit der Polizei nach der Legalisierung der Prostitution an. - Herr Zimmermann stellt fest, dass sich durch die Legalisierung der Prostitution die Situation für die Frauen insgesamt verbessert habe. Nun müsse die Polizei neue Strategien entwickeln, interdisziplinär und behördenübergreifend zusammenarbeiten und neue Möglichkeiten finden, die Fälle zu ermitteln, in denen Ausbeutung stattfinde. Razzien und Kontrollen seien hierfür nicht mehr der richtige Weg. Dies zeigten die Erfahrungen mit den Kontrollen in Kiel in den letzten Monaten, bei denen keine strafrechtlich relevanten Erkenntnisse erzielt worden seien.

Prof. Dr. Frommel stellt fest, dass bei der Legalisierung nicht bedacht worden sei, dass damit auch eine Kontrollmöglichkeit durch die Polizei wegfallt. Darüber hinaus sei versäumt worden, nach der Legalisierung zu überprüfen, ob Steuern gezahlt würden, ob Arbeitsbestimmungen eingehalten würden und so weiter. Hier müsse konsequent nachgehakt werden.

Abg. Franzen greift den Hinweis von Prof. Dr. Frommel auf die Notwendigkeit der Umformulierung von § 180 Abs. 3 und § 180 a Abs. 3 Nr. 1 StGB auf, um zu verhindern, dass Prostituierte unter 18 Jahre und nicht EU-Bürgerinnen auf den Straßenstrich abgedrängt würden. - Prof. Dr. Frommel erklärt, diese Paragraphen müssten umformuliert werden, sodass Eltern auch einem Vertrag über ein Arbeitsverhältnis im Bereich der Prostitution zustimmen könnten, um das Kind vor dem Straßenstrich zu schützen. Sie bietet an, hierzu einen Gesetzesvorschlag zu formulieren. Gleichzeitig weist sie darauf hin, dass eine solche Gesetzesänderung nur Sinn mache, wenn sie von einem Präventionsprogramm begleitet werde und die Legalisierung der Prostitution insgesamt endlich in der Praxis konsequent umgesetzt werde. - Abg. Kubicki erklärt, konsequenterweise müsse man im Zusammenhang mit der Legalisierung der Prostitution auch eine Art Lizenzierung einführen, um einen gewissen Standard in diesem

Bereich zu sichern. - Herr Rogge weist in diesem Zusammenhang insbesondere auch auf die Einhaltung gesundheitlicher Vorschriften hin.

Abschließend beantwortet Frau Franke die Frage von Abg. Spoorendonk zur Vernetzung der Beratungsstelle mit Beratungsstellen in den Herkunftsländern der vom Frauenhandel betroffenen Frauen dahin gehend, dass contra versuche, so gut es gehe, entsprechende Netzwerke aufzubauen. Das sei jedoch extrem schwierig, da es sehr viele Herkunftsländer gebe. Außerdem werde jetzt in einigen dieser Länder das Angebot für Rückkehrerinnen aus Kostengründen wieder abgebaut.

Der Vorsitzende, Abg. Kalinka, schließt die Sitzung um 15:00 Uhr.

gez. Werner Kalinka
Vorsitzender

gez. Dörte Schönfelder
Geschäfts- und Protokollführerin

Menschen - und Frauenhandel – welche Interventionen wären aus kriminologischer Sicht sinnvoll?

A. Ausgangspunkt: Welche Interventionen ermöglicht das ProstG 2002

1. Gesetzeszweck

Erklärtes Ziel des 2002 geschaffenen ProstG war die Verbesserung der rechtlichen Stellung von Prostituierten.¹ Insbesondere sollte der Zugang zu den Sozialversicherungen ermöglicht bzw. erleichtert werden, was voraussetzt, dass die die entsprechenden gewerberechtlichen Genehmigungen erteilt, Einnahmen versteuert werden, Arbeitsverträge geschlossen und der arbeits- und mietrechtliche Schutz aktiviert wird. Dies setzt aber eine Veränderung der gewerberechtlichen und bauordnungsrechtlichen Kontrollen voraus. Aber bis auf wenige Kommunen (Dortmund als positives Beispiel) blieb es bei einer **halbherzigen Legalisierung**. Dies hat Folgen:

Strafrechtliche Interventionen sind weitgehend weggefallen und stehen auch künftig nicht zur Verfügung, da weder die schlichte Förderung der Prostitution strafbar ist noch seit der Erweiterung der EU die früher üblichen ausländerrechtlichen Kontrollen bedeutsam bleiben. **Ausbeutung** lässt sich aber nur feststellen, wenn Verträge existieren, Bücher geführt werden und die Polizei Zwangsbefugnisse hat, die dazu führen können, die ökonomischen Zusammenhänge zu durchleuchten. Dies ist bei einer Razzia nicht möglich.

Setzt man aber die Polizei unter politischen Druck, etwa durch Kampagnen gegen „Zwangsprostitution“, und besteht auf den klassischen Forderungen an die

¹ BT Drs, 14/5958, S. 5.

Strafverfolgungsorgane, „Zwang und Ausbeutung“ zu verfolgen, dann handelt man sich ein unlösbares Dilemma ein: Ausbeutung lässt sich mit polizeilichen Mitteln nicht feststellen, wenn Finanzämter untätig geblieben sind. Zwang in und Zwang zur Prostitution ist strafrechtlich verfolgbar, aber nur dann, wenn Prostituierte Anzeigen erstatten, was voraussetzt, dass sie die Rechtstellung von Prostituierten der anderer ArbeitnehmerInnen/Selbstständigen faktisch angenähert wird.

Eine Kampagne, welche nach mehr Polizei und mehr Strafrecht ruft, verschlechtert die Lage der illegalen und sehr jungen Prostituierten. Sie hat nämlich zur Konsequenz, dass **Prostituierte unter 18 Jahre** (wegen §§ 180 Abs. 3 und 180 a Abs. 3 Nr. 1 StGB) und **nicht EU-Bürgerinnen** auf den **Straßenstrich** abgedrängt werden, was ihre prekäre Situation eher verschärft als mindert.

Es wäre daher sinnvoll, diese Strafvorschriften - §§ 180 Abs. 3 und 180 a Abs. 3 Nr. 1 StGB - zu modifizieren, um jungen Prostituierten mit akzeptierender Sozialarbeit Unterstützung gewähren zu können (Stichwort: Drogenstrich).

Eine **Freierbestrafung** wäre ebenfalls kontraproduktiv, zumal **§ 182 StGB** exemplarisch dort, wo Ausbeutung Jugendlicher evident ist, bereits eine Freierbestrafung und polizeiliche Kontrollen des sog. Babystrichs ermöglichen würde, was aber nicht geschieht, so dass diese Norm in der Praxis leer läuft.

2. Welche zivilrechtlichen Interventionen wären seit dem 1.01.2002 nahe liegend?

Vor dem ProstG wären zwar nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichtes Prostituierte steuerpflichtig gewesen, auch einer Sozialversicherungspflicht wäre grundsätzlich nicht entgegen gestanden, dass das StGB die Förderung der Prostitution unter Strafe gestellt hatte.² Jedoch scheiterte eine praktische Umsetzung dieser Rechtsprechung und die Einbeziehung Prostituerter zur Sozialversicherung faktisch daran, dass sich Bordellbetreiber durch die Meldung zur Sozialversicherung der Gefahr der Strafverfolgung nach §§ 180a Abs. 1 Nr. 2 StGB a.F. bzw. 181a Abs.

² BSGE, Bd. 87, S. 53.

2 StGB a.F. (Förderung der Prostitution; Zuhälterei) aussetzen.³ Entsprechend wurden mit den ProstG auch §§ 180a Abs. 1 Nr. 2 StGB a.F. gestrichen und § 181a Abs. 2 StGB neu gefasst und somit sichergestellt, dass die Ausübung des in § 3 ProstG festgehaltenen (eingeschränkten) Direktionsrechtes für sich allein noch nicht zu einer Strafbarkeit nach §§ 180a Abs. 1, 181a Abs. 1 Nr. 2 führt. Die durch das ProstG diesbezüglich vorgegebenen Wertungen wurden auch zügig durch die höchstrichterliche Rechtsprechung⁴ umgesetzt. Aber in der Rechtswirklichkeit blieben Konsequenzen aus.

3. Die Kritik der Polizei am Wegfall des Ermittlungsparagrafen der Förderung der Prostitution ist zutreffend, die Rückkehr zum alten Rechtszustand wäre aber kontraproduktiv

Kritisiert wird, dass durch die erhöhten Anforderungen an ein polizeiliches Eingreifen Prostituierte nun durch Zuhälter deutlich mehr dirigiert und ausgebeutet werden könnten als früher.⁵ Darüber hinaus würden nun wesentliche Ansatzpunkte fehlen, um sich Zutritt in das Prostitutions- und Rotlichtmilieu zu verschaffen.⁶ Im Ergebnis sei das eine Verschlechterung der Situation von Prostituierten, die sich direkt als Folge aus der eingeschränkten strafrechtlichen Kontrolle ergebe.

Im Folgenden soll der Frage nachgegangen werden, ob sich durch die mit dem ProstG geschaffene Öffnung nicht zugleich auch andere Interventions- und Schutzmöglichkeiten ergeben, welche die Lage aller Prostituierten verbesserten und damit zugleich auch das im übrigen eher seltene Phänomen echter Zwangsprostitution weitgehend verhindern könnten. Zuvor aber soll gefragt werden, welche Bedeutung die mittlerweile reformierten Straftatbestände des Menschenhandels haben:

B. Strafverfolgung gegen „Menschenhändler“

³ Vgl. BT Drs. 14/5958, S. 5.

⁴ BGH NStZ-RR 2003, S. 361 zu § 180a Abs. 1 StGB; BGH NJW 2004, 81 zu § 181a Abs. 1 Nr. 2: Die bloße Vorgabe von festen Arbeitszeiten, Einsatzorten und Preisen ist noch kein „Bestimmen“ im Sinne der Vorschrift.; vgl. auch BayobLG StV 2004, S. 210.

⁵ Schmidbauer, NJW 2005, 871, 872; ders. Kriminalistik 2005, S. 548, 550.

⁶ Schmidbauer, Kriminalistik 2005, S. 548, 550.

**Darstellung der Aktenanalyse von
Annette Louise Herz: Menschenhandel. Eine empirische Untersuchung zur
Strafverfolgungspraxis. Berlin: Duncker & Humblot 2005, XXIV + 312 S. mit
Anhang
aus den Jahren 200/2001, d.h. zum alten Recht, insg. 91 Akten:**

Auffällig sind die **geringen Fallzahlen** – zwischen 1994 und 2003 wurden in der Polizeilichen Kriminalstatistik zwischen knapp 700 und knapp 1100 Fälle mit erheblichen Schwankungen zwischen den einzelnen Jahren ausgewiesen. Wenn man aber – wie üblich - davon ausgeht, dass gerade in diesem Bereich der Kriminalität das Dunkelfeld sehr groß ist, stellt sich die Frage, **warum es so wenige registrierte Fälle** gibt.

Die Aktenanalyse sowie die schriftliche und mündliche Befragung sollen strukturelle Merkmale des Strafverfahrens und Einstellungen, Wahrnehmungen und Interpretationen der an diesem Verfahren Beteiligten zu erheben. Anhand eines standardisierten Fragebogens wurden von Staatsanwaltschaften der Länder Baden-Württemberg, Hamburg und Nordrhein-Westfalen bearbeitete Akten aus 2001/2002 ausgewertet. Schriftlich befragt wurden 216 Polizisten, 79 Staatsanwälte und 37 Richter aus zehn Bundesländern. Der Fragebogen enthielt sowohl standardisierte Fragestellungen als auch offenen Fragen. Mit weiteren 30 Personen aus Baden-Württemberg, Berlin und Nordrhein-Westfalen wurden offene, leitfadengestützte Interviews geführt. Dabei handelte es sich neben Vertretern der Strafverfolgungsbehörden um Strafverteidiger, Nebenklagevertreter, Mitarbeiter von Fachberatungsstellen und Betreiber bordellartiger Einrichtungen. Thematisiert wurden in den drei Untersuchungsteilen der Ablauf des Strafverfahrens, dabei vor allem die Verfahrensauslösung, die Änderung der Verfahrensrichtung bzw. das Ausweichen auf andere Tatbestände, der Einsatz besonderer Ermittlungsmaßnahmen und Probleme der Beweisführung, außerdem die Rolle des Opfers im Strafverfahren sowie die praktische Vorgehensweise der Täter von der Anwerbung der Opfer bis zur Abwicklung des Menschenhandels in Deutschland.

Strafverfahren zu den (alten) Menschenhandelstatbeständen sind in der Regel so umfangreich, dass es viele Ansatzpunkte für Schwierigkeiten gibt, die zu einer vorzeitigen Verfahrensbeendigung bzw. zum Ausweichen auf leichter zu handhabende Tatbestände führen. Das beginnt bereits mit der Auslösung von Verfahren, die **nach Einschätzung der Befragungsteilnehmer sehr häufig auf proaktive polizeiliche Ermittlungsarbeit zurückgehe**, so dass nach Angaben von Befragten die Fallzahlen von der Kontrolldichte im einschlägigen Milieu abhängen und damit wesentlich von den personellen Ressourcen der zuständigen Polizeidezernate bestimmt würden. Zwar wurden von den in der Aktenanalyse untersuchten Verfahren 64% durch Anzeigen und Hinweise ausgelöst und nur 10% durch Initiativermittlungen, die befragten Mitarbeiter von Strafverfolgungsorganen sahen aber Polizeikontrollen im Rotlichtmilieu als häufigsten Ansatz für Ermittlungen an. Dafür bietet *Herz* unter anderem als Erklärung an, dass Initiativermittlungen Basisinformationen liefern, auf deren Grundlage dann aufgrund von Anzeigen konkrete Ermittlungsverfahren eingeleitet werden. Sie resümiert: „Die Untersuchung bestätigt bisherige Einschätzungen, nach denen es sich bei Menschenhandel um ein Kontrolldelikt handelt, insoweit, als dass die potentielle Bedeutung aktiver polizeilicher Informationsgewinnung für die Auslösung von Ermittlungen festgestellt wurde“ (S. 259 f.).⁷

Ich habe meine Zweifel, ob man der Einschätzung, Menschenhandel sei ein Kontrolldelikt, noch folgen kann. Alle Opferzeugen der Aktenanalyse wechselten die Rolle von der Beschuldigten eines ausländerrechtlichen Straftatbestandes zur Zeugin gegen einen beschuldigten Menschenhändler. Allein dies verzerrt die Aktenrealität und lässt das proaktive Tätigwerden der Polizei in einem anderen Licht erscheinen. Es geht nur in zweiter Linie um Opferschutz, in erster Linie um sog. Banden- und Schleußerkriminalität. Mit der bereits erfolgten Öffnung der EU werden diese Anlässe seltener. Mit Wegfall des Ermittlungsparagrafen der „Förderung der Prostitution“ entfallen weitere Kontrollmöglichkeiten, so dass die bisherige Strategie – auch bei leichter handhabbaren Straftatbeständen (Reform 2005) des Menschenhandels nicht weiter verfolgt werden kann.

⁷ Nach Herz, Minthe in: BKA Schriftenreihe Polizei + Forschung Bd.31, 2006, 103 erfolgt in den meisten Verfahren ein Rollenwechsel von der Beschuldigten (Ausländerstrafrecht) zur Zeugin, so dass es sich bei den untersuchten Delikten nur bedingt um echte Kontrolldelikte handelt. Es sind aber auch keine echten Anzeigedelikte, da die Zeuginnen nicht von sich aus die Polizei kontaktieren.

Hinsichtlich der Opfer fällt bei dieser Aktenanalyse außerdem auf, **dass viele deklarierten Opfer von Menschenhandel grundsätzlich bereit sind**, nach Deutschland zu reisen. Zudem scheint der Anteil derjenigen zu steigen, die die **Ausübung von Prostitution jedenfalls vorübergehend in Kauf nehmen** oder zumindest ahnen, was sie in Deutschland erwartet, wobei sie aber über die konkreten Arbeitsbedingungen getäuscht werden. Die Anwendung von Gewalt scheint bei der Anwerbung und der späteren Kontrolle der Opfer eine deutlich geringere Rolle zu spielen als subtiler psychischer Zwang. „Psychischer Zwang“ ist aber strafrechtlich nicht zu bewältigen, zumindest sollte das Strafrecht in solchen Konstellationen nicht die prima ratio, sondern nur die ultima ratio sein. Strafrecht eignet sich besser gegen körperliche Gewalt. Außerdem bedarf es glaubwürdiger Zeugen. Auch und gerade die Glaubwürdigkeit von Frauen, die sich „freiwillig“ prostituieren wird aber nach den Ergebnissen der Befragungen häufig in Zweifel gezogen. Ein weiteres Problem ergibt sich daraus, dass die Opfer aufgrund ihrer illegalen Einreise von Abschiebung bedroht sind. Zunächst dient dies den Tätern als Druckmittel, später behindert der unsichere Status die Ermittlungen, viele Opfer verlassen Deutschland bereits während des Ermittlungsverfahrens. Bei den Tätern zeigte sich, dass sie überwiegend in kleineren Gruppen operieren, die sich jedoch im Hinblick auf Organisationsgrad und Ausprägung von Hierarchien sehr unterscheiden. In der Regel sind die Gruppenmitglieder familiär oder durch die gleiche regionale Herkunft verbunden. Diese Arten der persönlichen Verbundenheit wirken sich insofern auf das Ermittlungsverfahren aus, als gerade Gruppen von Ausländern und Personen aus Einwandererfamilien sich nach außen abschotten und daher für Ermittlungspersonen kaum zugänglich sind. Daher verspreche ich mir wenig von einer Kampagne, die sich auf mehr Strafverfolgung konzentriert und sich auf Zwangsprostitution fokussiert. Sinnvoll erscheint mir die Verbesserung der Lage aller Prostituierten, um den **Zwang in der Prostitution** zu vermindern.

C. Ist eine Strafverfolgung gegen die nach geltendem Strafrecht strafbare ausbeuterische Prostitution realistisch?

These: Strafrechtlich lässt sich Ausbeutung kaum feststellen, schon deswegen, weil die Polizei die fehlende gewerberechtliche Kontrolle und die Nichtversteuerung nur überprüfen könnte, wenn die Finanzämter tätig würden. Allenfalls akzessorisch ist strafrechtlicher Druck realistisch. Eine proaktive Strategie gegen Ausbeutung kann nicht funktionieren.

Im übrigen lässt sich strafrechtlich das Problem am schlechtesten fassen. Strafrechtlich war der Begriff der **Ausbeutung** nämlich bis zur Reform im Jahre 2002 nur im Zusammenhang mit Wucher und Zuhälterei bekannt und er wurde deshalb **sehr eng ausgelegt**. Daran hat sich durch die Reform nichts geändert. Eingeschränkt werden muss danach die Bewegungsfreiheit der von einem Zuhälter in einem Beziehungsdelikt „gefangenen“ Prostituierten. Aber was Ausbeutung strafrechtlich und - was m. E. wichtiger ist – Ausbeutung **zivilrechtlich** bedeuten könnte, blieb im Jahre 2002 im dunklen und wurde und wird auch in der Folgezeit nicht gerichtlich präzisiert. Stattdessen verhinderte die Fixierung auf das Strafrecht, dass Standards für **angemessene Löhne und gewerbliche Mieten** gebildet wurden.

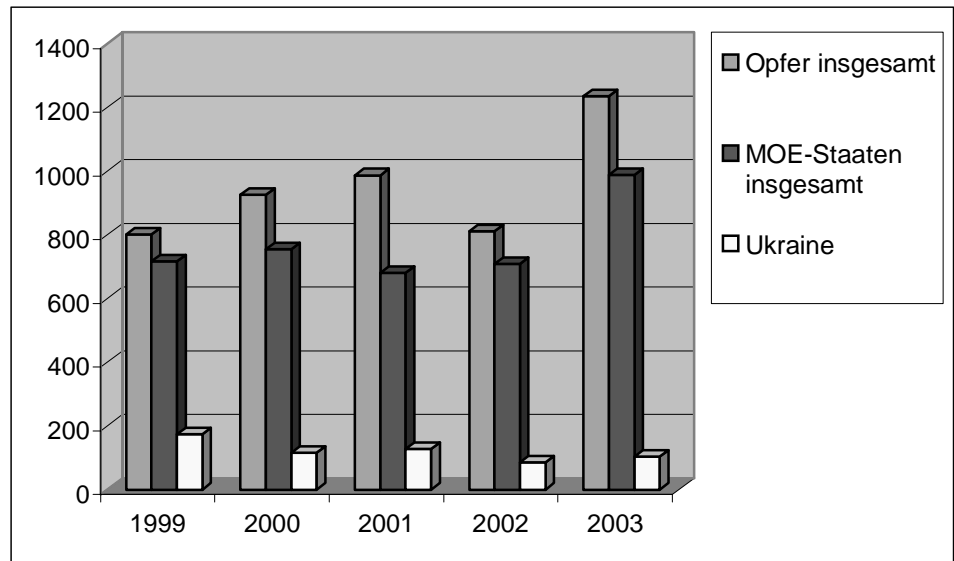
Hinzu kam und kommt eine Schwäche der professionellen Beratung der Betroffenen, und damit eine Klärung, welche Verträge und Absprachen (auch faktische Arbeitsverhältnisse) gegen das Verbot der „Ausbeutung“ verstoßen und deshalb nichtig sind (§ 134 BGB). Offenbar dachten diejenigen, welche das ProstG hätten aktiv umsetzen müssen, mehr an den Ausstieg aus als die rechtliche Regulierung der Branche und versäumten es, die sozialen und rechtlichen Rahmenbedingungen zu schaffen, um Bordellbetreiber zu zwingen, Steuern und Sozialabgaben abzuführen. Auch der Versuch von *Verdi* über eine gewerkschaftliche Unterstützung nachzudenken blieb vereinzelt und folgenlos. Das Recht des sexuellen Dienstleistungsgewerbes muss folglich erst noch geschrieben werden. Zwar gibt es einen juristischen Kommentar von *Margarete von Galen*, aber keine weiterführende Diskussion zu den dort gegebenen Anregungen. Stattdessen dominieren ganz enge ausländerrechtliche Lesarten und eine notorische (und unerfüllbare) Klage über unzureichende Befugnisnormen für die Polizei.

D. Kriminologie der Zwangsprostitution

- Was zwingt Menschen in die Prostitution?

Phänomenologie des polizeilichen Helffeldes:

die deklarierten Opfer von Menschenhandel nach Herkunft



Quelle: BKA-Lagebild Menschenhandel

Als MOE-Staaten gelten: Bulgarien, Estland, Republik Jugoslawien, Lettland, Litauen, Republik Moldau, Polen, Rumänien, Russland, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ukraine, Ungarn, Weißrussland.

Deklarierte Opfer und ermittelte Tatverdächtige betragen – mit Schwankungen – etwa 800 – 1200 Personen. Verurteilungen sind aber selten, 2002 waren es nur etwa 150. Im Vergleich zu dieser marginalen Kriminalisierung ist sogar das klassische Delikt der ausbeuterischen Zuhälterei etwas bedeutsamer.

Man kann daraus den Schluss ziehen, dass diese Art der OK-Ermittlungen primär ausländerrechtliche Zwecke erfüllt.

Als „Banden- und Schleußerkriminalität“ ist sie uns mittlerweile aus der Presse bestens bekannt, auch die Neigung der Politik, die „Opfer“ zu instrumentalisieren. Ich fürchte, auch die Neuregelung des § 232 im Jahre 2005 wird daran wenig ändern, denn auch bei den leicht nachweisbaren Gewaltdelikten sind die Verurteilungsquoten niedrig. Daraus den Schluss zu ziehen, schwerer Menschenhandel sei ein Problem des Dunkelfeldes, ist ebenfalls wenig plausibel, da im Dunkelfeld typischerweise diffuse Zwangslagen anzutreffen sind. Diese scheinen aber geringer zu werden, wenn Prostituierte mehr Rechte haben.

Dies zeigt nicht zuletzt die Visa-Affäre des Jahres 2005. Schien es etwa zunächst, als befördere eine laxer Visa-Praxis (wie seit 1999 etwa in Kiew) Phänomene wie „Frauenhandel“, so zeigen die Daten des polizeilichen Hellfeldes genau das Gegenteil. Strenge ausländerrechtliche Kontrollen schaffen zwar eine eigene „Kriminalität“, aber keine erhöhte sozialschädliche Auffälligkeit der als Touristen eingereisten Menschen. Da alle eingereisten UkrainerInnen namentlich bekannt sind, hätten die LK-Ämter Daten gemeldet, wenn sie eine erhöhte Kriminalität dieser Gruppe festgestellt hätten. Dies ist aber gerade nicht geschehen. Verwunderlich ist dies nicht, sind doch auch sonst Einwanderer der ersten Generation eher unauffällig⁸.

Der bloße Verstoß gegen das Ausländergesetz ist somit kriminologisch rein formal und betrifft mehr oder weniger ausschließlich staatliche Interessen und völkerrechtliche Vereinbarungen. Etikettierungen als „kriminell“ sind formal und bedeuten lebenspraktisch allenfalls Angst vor Abschiebung.

Auch der zweite Mythos ist nicht belegbar, wonach insbesondere osteuropäische Prostituierte ihre Dienste nur unter Zwang anbieten. Auch dieses Phänomen ist eher selten. Zwar gibt es ausreichende empirische Belege dafür, dass alle weiblichen Prostituierte häufig von Freiern belästigt und insgesamt häufiger Opfer von Gewalt als alle anderen Frauen sind, vermutlich häufig Opfer von Erpressung⁹. Aber es gibt keine belegbaren Kenntnisse darüber, dass insbesondere die illegal hier arbeitenden Prostituierten **in die Prostitution** gezwungen werden. Alle offiziellen Zahlen zeigen, dass die polizeilich deklarierten Tatverdächtigen und Opfer und die nach der Rechtspflegestatistik Verurteilten so erheblich differieren, dass Zweifel angebracht sind. Selbst beim klarer konturierten Gewaltverbrechen

⁸ So auch *Christian Pfeiffer*, *Kriminalistik* 2005, 217, allerdings mit anderen Berechnungen.

⁹ Wer nichts gegen den weiten Gewaltbegriff von *Ursula Müller* in der vom BMFSFJ am 24.09.2004 vorgestellten Gewaltstudie hat, kann im Internet in der Zusammenfassung (S.24) nachlesen, dass Prostituierte und inhaftierte Frauen mit 92 % gegenüber 58 % (Hauptstudie) durchgängig angeben, in ihrem Leben bereits sexuell belästigt worden zu sein. Auch die Gewalterfahrung ist deutlich höher gegenüber der übrigen weiblichen Bevölkerung, was wenig verwunderlich ist, aber angesichts der erheblichen Differenz dennoch aussagekräftig ist.

Wer es genauer wissen will, wird zwischen jungen und älteren Prostituierten unterscheiden und erkennen, dass insbesondere die Jugendlichen auf dem Straßenstrich viel Brachialgewalt erleben, während erwachsene Prostituierte in entsprechenden Wohnungen ihr Leben sehr viel geregelter organisieren können, vgl. *Leopold/Grieger*, *Das Parlament* vom 20.12.2004 B 52 – 53/2004. Ein entsprechendes Forschungsvorhaben von *Kavemann/Leopold*, von den GRÜNEN in Auftrag gegeben, geht dem noch genauer nach.

des schweren Menschenhandels haben wir keine nennenswerten Verurteilungsquoten. Zwar kann man aus Hellfelddaten nicht allzu viel schließen, aber noch weniger aus vereinzelt Opfergeschichten, die sich als Elendsgeschichte lesen. Jedenfalls waren in der Vergangenheit zur Bekämpfung von Erpressung, Nötigung und Ausbeutung von Prostituierten Sondertatbestände eher kontraproduktiv. Wieso sollte sich das mit der Neuregelung ändern. Befragt man ferner vor Ort handelnde Polizeibeamte, also nicht die im politischen Raum aktiven Funktionäre, dann schildern diese die spezifischen Zwangssituationen der deklarierten Opfer eher als **Konstellationen der Erpressung und gerade nicht als Zwang zur Prostitution**. Unerfahrene Prostituierte würden mit „imaginären Forderungen“ (so die von *Marco Carini* in der TAZ-nord am 26.04.2005 befragten Hamburger Polizeibeamten) in die Enge getrieben. Um sie zu begleichen, müssten sie wesentlich mehr arbeiten als zumutbar ist. Dies ist nicht verwunderlich. Schwarze Märkte sind noch patriarchalischer organisiert als der schlimmste Risikokapitalismus, und das sexuelle Dienstleistungsgewerbe ist seit je gewalttätig organisiert. Regulierte Märkte hingegen kennen Korrektive: organisierte Arbeitgeber, Vermieter, Vermittler auf der einen und organisierte Arbeitnehmer und Mieter auf der anderen. Beide Parteien sind ausgestattet mit guten Beratern und einem fein dogmatisiertem Rechtsschutz. In dieser bis 2002 illegalisierten Branche hingegen können Männer, die weit weg sind von zivilisierten Umgangsformen, ein gut eingeübtes (und der täterorientierten Kriminologie gut vertrautes) Verhaltensmuster ausleben.

Das Ergebnis ist aber keine Zwangsprostitution, sondern ein unregelter Markt, in dem insbesondere junge und/oder ausländische, aber auch deutsche Prostituierte permanent übervorteilt, unter Druck gesetzt und langsam aber sicher wirtschaftlich ruiniert werden. Dies ist aber nur vereinzelt als Menschenhandel und ausbeuterische Prostitution/Zuhälterei verfolgbar. Zwang in der Prostitution ist Folge fehlender gewerberechtlicher steuerrechtlicher und zivilrechtlicher Kontrolle.

Dem entsprechen die Daten des Hellfeldes. Selbst der BKA-Lagebericht zum Frauenhandel geht davon aus, dass weit mehr als 90 % der deklarierten Opfer sich - rechtlich gesehen - freiwillig (d.h. ohne physischen Zwang) prostituieren. Psychischer Zwang ist nicht justiziabel, zumal er meist Folge der unregulierten Arbeitsverhältnisse ist.

Die Verurteilungszahlen der offiziellen Rechtspflegestatistiken weisen in dieselbe Richtung. Strafgerichte verurteilen auch in diesen 5 -10 % der Fälle, in denen Staatsanwaltschaften den Straftatbestand des schweren Menschenhandels oder der ausbeuterischen Prostitution bzw. Zuhälterei bejaht haben, eher selten. Wegen ausbeuterischer Prostitution etwa wurden im Jahre 2002 nur 57 Täter bestraft, obgleich 547 ermittelte Tatverdächtige geliefert wurden, ähnliche Relationen haben die insoweit vergleichbaren Delikte des Frauenhandels. Die meisten Prostituierten können sich nämlich - so beurteilen die Gerichte die Aktenlage - kurzfristig von den für sie ungünstigen faktischen Vertragsverhältnissen lösen. Ihr Problem, so meine Schlussfolgerung, ist nicht der persönlich ausgeübte Zwang, sondern die Zwänge des unkontrollierten Marktes. Sie finden einfach keine besseren Arbeitsbedingungen, also lassen sie sich auf die vorgefundenen ein. Verstärkt wird diese ungünstige Ausgangssituation durch die Tatsache, dass es keine Institution gibt, weder Huren-Beratungsstellen noch Organisationen wie *Verdi*, welche eine aktive Gewerkschaftspolitik machen und mit anwaltlicher Unterstützung eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen dieser (schein)selbstständig und unselbstständig tätigen Dienstleistenden erzwingen. Es dominiert ein Schulterschluss zwischen oft kirchlichen Beratungsstellen, Polizei und an Sozialarbeit angelehnter Beratung.

E. Moralkampagnen

Zum ersten mal wurde das Stichwort Zwangsprostitution populistisch platziert, als es darum ging einen „Moralisten an den Pranger“ zu stellen (so der *Stern Nr. 26 vom 18.06.2003* zum Ermittlungsverfahren gegen *Friedmann* wegen Kokainkonsums mit Prostituierten ¹⁰). Rumänische Prostituierte hatten sich als

¹⁰ „Das war doch widerlich und gehört bestraft“ kommentierte *Siegfried Kauder* und initiierte einen CDU-Gesetzesentwurf zur sog. Freierbestrafung, *SZ* vom 25.01.2005.

Opferzeuginnen ¹¹ zur Verfügung gestellt und die Berliner Ermittlungsbehörden spielten kräftig mit und bedienten den politisch-publizistischen Verstärkerkreislauf um sex & crime. Es folgte das von Oberstaatsanwalt *Bülles* in Köln mit Eifer betriebene und von *Leyendecker* in der SZ unkritisch kommentierte „Banden- und Schleußerverfahren“ und die sich anschließende Visa-Affäre. Dieses Mal standen keine Moralisten am Pranger, sondern mit *Joschka Fischer* und seinem Staatssekretär *Vollmer* zwei beliebte Politiker und die Regierungsfähigkeit der rot-grünen Koalition. Wie wir heute wissen, hatte da Ganze mit Beförderung von „Zwangsprostitution“ nichts zu tun, sondern eher damit, dass sich die Spitze des Auswärtigen Amtes im Dickicht zweier überbürokratisierter Behörden verfangen, welche konkret vor Ort schlecht zusammenarbeiten konnten. Aus Gründen, die hier dahinstehen müssen, gelang es den Polizeibehörden der Länder und dem Innenministerium durch Gesten der Empörung unbehelligt zu bleiben; denn die Umsetzung ausländerrechtlicher Vorschriften ist die originäre Aufgabe der Polizei. Aber das alles wissen wir erst heute - spätestens nach der Anhörung der Zeugin *Klara Hoppmann*, Beamtin des gehobenen Dienstes und Leiterin der Visa-Stelle in Kiew (*Christian Füller TAZ vom 3.05.2005*) ist klar, wo die Probleme ihren Anfang nahmen. Ihre Informationen waren den Beamten des höheren Dienstes in Berlin nicht brisant genug, um sofort den direkten Kontakt mit dem gehobenen Dienst des jeweils anderen Hauses - dem Innenressort und den gehobenen Beamten der Visa-Stellen - herzustellen. Auf diese Weise geriet das Thema nicht auf den Radarschirm der beiden für das Innenressort und die Außenpolitik zuständigen Minister, sondern blieb auf der Abteilungsleiter-Ebene hängen. Politisch-publizistisch ließ sich dann aber dieses eher banale Bürokratieproblem aufblasen zu einem immer intensiver „gefühlten Skandal“ (so zutreffend aber recherchefrei, was für gefühlte Skandale typisch ist, *Bettina Gaus* in der *TAZ vom 7.03.2005*). Im folgenden soll diesen sich selbst verstärkenden Kreisläufen des Nicht- oder Halbwissens eine weitere Dimension hinzugefügt werden.

¹¹ Nur dann können sie eine befristete Aufenthaltserlaubnis erhalten.

Meine These lautet:

Menschen- und Frauenhandel lässt sich erst dann - als ultima ratio auch mit strafrechtlichen Mitteln - verarbeiten, wenn ein arbeits- miet- und zivilrechtlicher Unterbau geschaffen ist. Die Lage von Prostituierten bzw. von Niedriglohnabhängigen lässt sich nicht mit Kapitalismus kritischen Sprüchen und schon gar nicht mit dem moralistischen Entsetzen über „die Ware Frau“ verbessern.

Es ist aus meiner Sicht nichts gegen eine opferorientierte Strafverfolgung einzuwenden, wenn realistisch eingeschätzt wird, was Opferschutz bedeuten kann. Ein laienhafter Glaube an die opferschützende Kraft des Strafrechts ist für konkret Betroffene eher schädlich, da Strafrecht allenfalls symbolisch Opfern und der Allgemeinheit Genugtuung verschaffen kann. Lebenspraktisch hilft man konkret Betroffenen nur dann weiter, wenn man sie in die Lage versetzt, eigene zivile Rechte (im Zusammenhang mit oder außerhalb des Strafverfahrens) zu mobilisieren. So gesehen hat das ProstG lediglich eine Chance eröffnet, welche nicht genutzt wurde und vertan wird, wenn die derzeitige halbherzige Frauen- und Kriminalpolitik weiter geführt wird.

F. Was kann eine Gleichstellungspolitik gegen Frauenhandel erreichen und wie verhält sich dieses Ziel zu dem der Internationalen Organisationen für Migration

Wer sich zum Stichwort Frauenhandel kundig machen will, stößt auf zahlreiche Publikationen zu Problemen der Immigration, etwa der Internationalen Organisation für Migration - IOM. Insbesondere innerhalb der EU gibt es eine starke Koalition ansonsten unterschiedlich denkender Gruppen, welche sich zwar vordergründig ein gemeinsames Ziel gesetzt haben, nämlich Menschenhandel in jeder Form energisch zu „bekämpfen“. Aber sie blenden den naheliegenden ersten Schritt aus: **die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen legal im Sexgewerbe arbeitender Menschen.** Stattdessen dominieren unrealistische Kampfansagen, ein für die Kriminologie nicht gerade neues Phänomen. Um was geht es also und wie sollen die Gegenstrategien aussehen?

Schon lange vor der Visa-Affäre am Ende der Regierungszeit der rot-grünen Koalition bestand Grund sich über das vorhandene konturlose Strafrecht in den §§ 180 b, 181 StGB alt (1993 - 2005) zu ärgern. Aber immerhin konnte man diese Paragraphen im Lichte des später erlassenen Prostitutionsgesetzes (2002) restriktiv interpretieren. Nach der Reform und Neufassung im Jahre 2005 (§§ 232 ff StGB) fällt dieses Argument schwerer, weil die Gesetzgebung in Kenntnis der Legalisierung nun erneut die schlichte Vermittlung in die Prostitution, d.h. in eine legale Tätigkeit unter Strafe stellt, ohne dass erkennbar wird, worin eigentlich das strafwürdige Unrecht liegen soll.

Befürworter dieser Änderungsgesetzgebung vermuten, dass tendenziell **jede „gehandelte Frau“ eher ein Opfer ihrer Verhältnisse** sei, während meine These dahin geht die Probleme im **unzureichenden arbeits- und mietrechtlichen Schutz für legale sexuelle Dienstleitungen (und dann natürlich erst recht für illegal hier arbeitende Menschen)** zu sehen.

Hinter meinen Thesen und der Kritik an konturlosem Strafrecht steht die Annahme, dass die **Wahl des Berufs einer oder eines Prostituierten eine riskante Entscheidung ist, die nach den Maßstäben des Prostitutionsgesetzes sozialstaatlich abgedeckt werden kann.**

Empfohlen wird daher bei ökonomisch ungleichgewichtigen (meist faktischen) Vertragsverhältnissen eine **zivilrechtliche Inhaltskontrolle über § 134 BGB** (Nichtigkeit wegen gesetzwidriger Vereinbarungen) und über arbeits- und mietrechtliche Instrumente. Außerdem macht es Sinn, § 266 a StGB zu nutzen, da diese Strafnorm auch die Pflicht von Bordellbesitzern und Betreibern strafrechtlich implementieren könnte. Die meisten Prostituierten sind allenfalls scheinselfständig. Die Bordellbetreiber müssten nicht nur Steuern und Abgaben abführen, sondern sie machen sich - weit über das Steuerstrafrecht hinaus - strafbar, weil sie nicht nur diese ihre Pflicht verletzen, sondern ihre Mieten so kalkulieren, dass auch die Prostituierte selbst gar nicht mehr in der Lage ist, noch mehr Abzüge wirtschaftlich zu verkraften. Dies ist der „Zwang“, der im ach so beliebten Stichwort „Zwangsprostitution“ eher moralistisch verkleistert als benannt wird. Ausgangspunkt der hier angestellten Überlegungen ist daher der in der

Überschrift zu § 180 a und in 181 a StGB verwendete Begriff der „Ausbeutung“. Gesetzlich verboten ist danach schon vor dem strafrechtlichen Zugriff jede Form der ausbeuterischen Prostitution („wer es unternimmt“ ...) und ausbeuterische Zuhälterei. Nimmt man noch den bei imaginären Forderungen besser umsetzbaren Wuchertatbestand hinzu und legt den Maßstab des § 291 StGB zugrunde, ein krasses Missverhältnis von Leistung und Gegenleistung, dann wäre bei einer zivilrechtlichen Inhaltskontrolle lediglich zu prüfen, was die Leistung und was die Gegenleistung war und ob diese in einem noch tolerierbaren Verhältnis zueinander stehen. So argumentiert jedenfalls die Rechtsprechung zu Wucher¹². Zwar sind auch aus meiner Sicht Strafverfahren wenig sinnvoll, weil die betroffenen Prostituierten lediglich strukturell unfreiwillig, aber nicht in einem beweisbaren Sinne „unfrei = gezwungen“ in ihre ökonomische Isolierung geraten sind, so dass §§ 180 a, 181 a StGB tendenziell nicht zu einer Verurteilung führen und auch der Wuchertatbestand des § 291 StGB häufig zu grob sein wird. Aber wie sieht es mit der gewaltsamen Durchsetzung nicht zurecht bestehender Forderungen aus? Erpressung und **präventiver zivilrechtlicher Rechtsschutz** wären zu aktivieren. Erst dann ließe sich beurteilen, ob die Einwilligung der Prostituierten in ungünstige Verträge relevant ist. Schließlich lassen sich objektive Maßstäbe finden wie Vergleichsmieten bzw. vergleichbare Regeln in anderen Branchen. Derartige Analogieschlüsse verbietet das Strafrecht, aber nicht das Zivilrecht. Dass Strafrecht dennoch immer wieder als Instrument gefordert wird, hängt damit zusammen, dass Laien sich notorisch Illusionen machen über dieses Rechtsgebiet. Seit der Abschaffung des Sittenwidrigkeitsverdikttes kann auch zivilrechtlich das zu viel Geleistete zurückverlangt werden (da § 817 BGB nicht mehr entgegen steht und Prostituierte nicht mehr in den früher anzunehmenden illegalen Pakt mit ihren Vermietern, Arbeitgeber, Zuhältern zwingt).

Aber ist es realistisch, ausgerechnet auf das Zivilrecht zu hoffen? Anwaltskontakte sind schließlich das, was diese „Opfer“ gerade nicht haben und was in dieser Branche weltfremd zu sein scheint. Aber wieso nutzen Beratungsstellen ihre Professionalität nicht? Wieso denken sie nicht über langfristig angelegte rechtliche

¹² *Fischer, Tröndle/Fischer* § 180 a Rdnr. 27 überträgt diese Rechtsprechung neuerdings auch auf die ausbeuterische Prostitution und Zuhälterei, vgl. ferner § 291 Rdnr. 17. Die Kommentierung in diesem praktisch bedeutsamen Kommentar ist seit der 52. Aufl. 2004 ausgesprochen offen für derartige Probleme, was zeigt, dass die Rechtsprechung eher fortschrittlicher ist als die oft populistische Gesetzgebung.

Strategien nach? Wenn es um die Verschärfung von Strafrecht geht, sind sie doch präsent. Wer Zivilgerichte mobilisieren möchte, muss Glasperlenspiele vermeiden. Klar ist, dass insbesondere illegal hier arbeitende Menschen eine Zivilklage eher nicht erfolgreich durchstehen können. Daher sollten sich Beratungsstellen an den legal hier arbeitenden Prostituierten orientieren und eine Stärkung ihrer zivilen Rechte empfehlen, also das ProstG implementieren statt mit unrealistischen ausländerrechtlichen Forderungen aufzuwarten.

Autonomie und Gewalt

- Zwang und Erpressung im Prostitutionsgewerbe

Zweifellos gibt es im Prostitutionsgewerbe viel Gewalt und Zwang. Sie treffen aber die dort Tätigen höchst unterschiedlich. Besonders stark betroffen sind die jungen Straßenprostituierten¹³. Insbesondere Drogenabhängige setzen sich auf dem Straßenstrich erhöhten Gefahren aus. Derartiges könnte vermieden werden, wenn es nicht eine Reihe von undurchdachten Jugendschutzbestimmungen gäbe, welche einzeln und in ihrer Summe eher kontraproduktiv wirken, da sie nicht nur eine akzeptierende Sozialarbeit mit diesen jungen Menschen erschweren, sondern diese überdies auf den Straßenstrich zwingen, da die **„Wohnungsgewährung“ an unter 18 Jahre alte Prostituierte ohne Ausnahme verboten** ist. Nun könnte dies ein kleiner Stein in einer vernetzten Prävention sein. Aber davon kann keine Rede sein. Nicht einmal die Schutzaltersgrenze - 16 Jahre – in § 182 StGB wird ernst genommen. Die bis zu diesem Alter längst normierte Freierbestrafung wird nicht umgesetzt. Ich schließe daraus, dass auch die neuerdings erhobene Forderung nach einer Bestrafung der Kunden von sog. „Zwangsprostituierten“ symbolisch gemeint ist, da alle Kundigen wissen, dass diese Maßnahme zum Opferschutz ungeeignet ist.

Was also sind „Zwangsprostituierte“? Nehmen wir die im *Spiegel* 6/2005 S. 29 kolportierte Geschichte. Die Rede ist dort von Irina aus Russland, also einem

¹³ Beate Leopold/Elfriede Steffan, Evaluierung unterstützender Maßnahmen aus der Prostitution (EVA-Projekt). SPI-Forschungs-GmbH, Berlin 1997.

Nicht-EU-Land, aus dem Irina nur als Touristin einreisen kann. Geschildert wird sie als „klein und dünn“. Die Bemerkung „sie hustet viel“ schildert sie als zerbrechlich. Sie sei mit einem erschlichenen Visum, für das sie 450 Dollar zahlen sollte, das dann aber 650 Dollar gekostet hat, nach Deutschland gekommen. „Inzwischen schuldet sie den Leuten, die sie in die Bundesrepublik verfrachteten, 5500 Euro. Zu den Kosten für die Schleusung kommen Miete, Verpflegung, die Fahrten zu den Freiern ...“ hinzu. Es folgen Drohungen für den Fall, dass sie nicht zahle. Der Zwang beruht auf imaginären Schulden. Ihre Gläubiger könnten kein Zivilgericht einschalten, da es für derartige Forderungen keinen Rechtsgrund gibt. Aber auch die Schuldnerin kann sich faktisch nicht wehren, wenn sie hier illegal lebt und deshalb jederzeit ausgewiesen werden kann.

Kein Wunder, dass die Beratungsstellen versuchen ihren Klientinnen **vorübergehende Aufenthaltsgenehmigungen** zu verschaffen. Möglich ist dies, wenn diese sich als Opferzeuginnen in einem Strafverfahren wegen Frauenhandel zur Verfügung stellen. Die EU hat sogar eine entsprechende Richtlinie erlassen mit dem geradezu absurden Titel: „EU-Richtlinie des Rates über die Erteilung kurzfristiger Aufenthaltstitel für die Opfer der Beihilfe zur illegalen Einwanderung und des Menschenhandels, die mit den zuständigen Behörden kooperieren“, verabschiedet am 29.4.2004 (RL 2004/81/EG, ABl.L 261/19 v.6.8.2004).

Das Problem ist nur, dass Gegenstand in diesen Verfahren nicht die Erpressung der sich hier illegal aufhaltenden Migrantinnen ist, sondern ausländerrechtliche Probleme. Die Zeuginnen werden nicht in ihrer Angelegenheit unterstützt, sondern eher zum Mittel zur Umsetzung staatlicher Interessen eingesetzt. Da sie sich meist nicht gegen ihren Willen prostituieren, sondern lediglich erpressbar waren und meinten, ihre imaginären Schulden abzahlen zu müssen, ist der Umweg über immer weiter gefasste Strafbestimmungen gegen Menschenhandel nicht nur umständlich, sondern kontraproduktiv. Die deklarierten Opfer legitimieren zwar die Strafverfolgung, aber sie bestimmen nicht die Gestaltung des Strafverfahrens. Was wäre denn ein realistischer Ausweg?

Am besten beginnen wir bei den üblichen Vorurteilen, breit dargetan in derselben Ausgabe des *Spiegel* 6/2005 S. 52: Luftnummer im Puff. Danach sei das von grünen Politikerinnen ausgeklügelte ProstG vom 1.01.2005 allenfalls dafür gut, eine kosmetische Verbesserung der Arbeitsbedingungen in Häusern wie dem Arabelle-Eros-Center zu erreichen, etwa eine Kaffeemaschine auf dem Flur oder ein Christbaum zu Weihnachten. So etwas habe früher als Förderung der Prostitution verfolgt werden können, nun sei derartige Imagepflege legal (zitiert wird im *Spiegel* der Geschäftsführer, Herr Bunsen aus Frankfurt a.M.). Die Mieten für ein kleines Zimmer von 100-150 Euro pro Nacht werden kurz erwähnt. Auf die Idee, dass dies Mietwucher sein könne, kommt der Redakteur nicht, aber er macht sich lustig über Gutmenschen, welche glaubten bei solchen Mieten hätten die Damen noch Lust auf Steuern und Sozialversicherungsabgaben: eine Luftnummer eben sei der Versuch der Legalisierung. Ich frage mich, wieso sich die örtliche Polizei, das Landeskriminalamt, die Beratungsstellen, die Finanzämter und die AOK nicht zusammensetzen, um Steuern und Sozialversicherungsabgaben von Herrn Bunsen nachzufordern, in Anrechnung auf die Wuchermiete. Dann könnten in Zukunft zivilisierte Verhältnisse dort einkehren und die osteuropäischen Migrantinnen im erweiterten EU Raum nach Ablauf der Übergangsfristen auf bessere Arbeitsbedingungen hoffen. Bis es so weit ist, könnten sie aber auch in ihren „selbstständigen“ Beschäftigungsverhältnissen dem Beispiel der Damen im Arabella-Eros-Center folgen. Noch zeichnet sich nichts derartiges ab.

Fragen wir aber dennoch, warum nicht und wieso etwa *Verdi* sich dieser Arbeitnehmerinnen so gut wie nicht, zumindest nicht ernsthaft, angenommen hat. Die in den letzten Jahren wieder stärkere Fixierung der Politik auf das Strafrecht, noch schlimmer: auf verkapptes Ausländerrecht, verstärkt das Desaster. Eine der juristischen Beraterinnen der Grünen, *Margarete von Galen*, kommentiert zwar das ProstG und gibt kluge Ratschläge, aber die versierte Strafverteidigerin hat sich nicht - bei allen Verdiensten, die sie sich mit diesem Buch erworben hat - überlegt, wie man die Lage der legal in Deutschland arbeitenden (erwachsenen) Prostituierten verbessern könnte. Sie schaut auf die Strafrechtsnormen, liest in den §§ 180 a, 181 a StGB (verbotene Ausbeutung durch Bordellbetreiber und Zuhälter) das Wort „Ausbeutung“ und konstruiert eine positiv zu bewertende

Veränderung der Sicht auf Prostituierte früher und heute. „Nach alter Vorstellung“ (so die Autorin in „Rechtsfragen der Prostitution“, Rdnr. 341 - 342) habe eine zugeschriebene Persönlichkeitsstruktur verhindert, Prostituierte als frei entscheidende Personen anzusehen. Heute sei dies Rechtsgeschichte. Daher müsse man die von ihnen geschlossenen Verträge auch so, wie sie nun einmal sind, akzeptieren. Ich bin mir nicht sicher, dass dies die richtige Konsequenz ist. Strafrechtsdogmatisch geht die Verfasserin von der zutreffenden Annahme aus, dass im Strafverfahren eher ein Freispruch für Bordellbetreiber/Zuhälter zu erwarten ist. Das ist nicht zu beanstanden. Aber *zivilrechtlich* macht ihre Annahme keinen Sinn. Vertragsautonomie ist ein hoher, aber nicht der einzige Wert. Das Fehlen jeder gerichtlichen Kontrollen für extrem überhöhte Forderungen, insbesondere extrem überhöhte Mieten, die Zulässigkeit von „Strafgelder“ bei zu seltenen Kundenkontakten etc. zwingt die Prostituierte zwar nicht zu der von ihr gewählten Tätigkeit (Zwangsprostitution), sie kann meist aussteigen, aber es kann doch nicht Sinn des ProstG sein, lediglich das Ziel der Hilfe beim Ausstieg zu erreichen. Es widerspricht allen Grundprinzipien einer sozialen Marktwirtschaft, abhängig oder scheinselbständig Arbeitenden nur die Wahl zu lassen: Verschuldung oder Ausstieg.

Die meinerseits strafrechtlich vertretbare weit gefasste Rechtfertigungslösung verkennt die Bedeutung der §§ 180 a, 181 a StGB als **Verbotsnormen zur Kontrolle von zivilrechtlichen Verträgen (auch faktischen Vertragsverhältnissen) über § 134 BGB.**

Nach der im Zivilrecht völlig unbestrittenen Rechtsprechung kommt es bei der Frage der Nichtigkeit von Verträgen nach § 134 BGB lediglich darauf an, ob der **Sinn einer Verbotsnorm** der Schutz einer Vertragspartei vor solchen Geschäften ist. Wenn das Verbot der Ausbeutung einen Sinn haben soll, dann doch den, Wuchermieten zu unterbinden. Wo die Grenze anzusetzen ist, kann hier aber nicht pauschal beantwortet werden, da jede Richtigkeitskontrolle nur konkret erfolgen kann. Aber unerlässlich ist ein effektiver Schutz von Prostituierten vor wucherischen Verträgen, und zwar nicht nur vor einer Ausbeutung i.S. einer gezielten Verarmung, sondern gegen alle Formen der krassen wirtschaftlichen Übervorteilung. Selbst wenn strafrechtlich eine rechtfertigende Einwilligung vorliegen sollte, genügt es zivilrechtlich, wenn Geschäfte dieser Art grob unbillig

und tatbestandsmäßig sind, auf die Frage der Rechtfertigung kommt es für § 134 BGB nicht an. Ausbeuter müssen nicht strafbar handeln im Sinne einer rechtswidrig und schuldhaft begangenen Tat. Es genügt, wenn sie Forderungen durchsetzen wollen, welche krass unangemessen sind. Die Prostituierte kann im Übrigen nicht nur für die Zukunft, sondern auch rückwirkend erhebliche Summen zurückfordern bzw. Bordellbesitzer zwingen, rückwirken Steuern und Abgaben zu bezahlen. Alle entgegen stehenden Absprachen und Gepflogenheiten sind wegen § 134 BGB nichtig und über das Bereicherungsrecht rück abzuwickeln.

Würden die Finanzbehörden intervenieren, wäre die Lage erheblich besser, da die Nichtabführung von Steuern und Sozialabgaben nach § 266 a StGB strafbar ist. Es könnte eine eindrucksvolle Drohkulisse aufgebaut werden statt den konturlosen „Menschenhandelsparagrafen“ zu bemühen. Sowohl der Fiskus als auch die Sozialversicherungsanstalten sind somit gut beraten, streng genommen müsste sie der Rechnungshof dazu verpflichten, die zivilrechtlichen Strategien von Beratungsstellen (im Schatten ebenfalls möglicher Strafverfahren) aktiv zu unterstützen und eine Art runden Tisch zu bilden, damit man sinnvoll und präventiv effektiv vorgehen kann. Erst ganz am Ende stünde dann das, was zurzeit als prima ratio empfohlen wird, die ausländerrechtliche Karte bei den illegal Beschäftigten. Wie immer man diese Karte ziehen möchte: sie hilft den illegal hier arbeitenden und um ihren Lohn betrogenen und erpressten Prostituierten am wenigsten, während zivilrechtlich operierende Beratungsstellen diesen Wirtschaftssektor langsam aber allmählich sanieren könnten. Die zurzeit besonders ausgegrenzten Migrantinnen sollen spezialisierte Beratungsstellen vorfinden. Aber grundsätzlich sollten sich Beraterinnen von dem Gedanken verabschieden, dass ihre Aufgabe primär eine psychosoziale sei und die beste Lösung der Ausstieg aus der Prostitution. Dies zu entscheiden ist Sache derer, die solche Dienstleistungen leisten. Professionelle Beratung sollte gewerkschaftlich denken und effektive Wege der Verbesserung der Arbeitsbedingungen anbieten. Dies geht aber sicher nicht über Strafrecht pur, sondern allenfalls über § 134 BGB i.V.m. den einschlägigen Strafnormen. Wo viel verdient wird, funktioniert eine zivilrechtliche Kontrolle, jedenfalls besser als abenteuerliche Konstruktionen wie Vermögensstrafen, Verfall und erweiterten Verfall in Strafverfahren, die letztlich ausländerrechtliche Ziele verfolgen.

- Die Lage aller Prostituierten kann nur durch eine **konsequente Legalisierung** verbessert werden.
- Strafverfolgung wäre dann auf diejenigen zu erstrecken, welche die steuerrechtlichen, gewerberechtlichen, arbeits- und mietrechtlichen Spielregeln verletzen.
- Die Betreiber eines Bordells und diejenige, die einen Straßenstrich organisieren, müssten sich den Regeln des sozialen Rechtsstaats unterwerfen. Nur dies könnte eine konsequente Disziplinierung kriminogener Männerbünde bewirken. Eine solche Kontrolle wäre mit Sicherheit den jetzigen Kriminalisierungsversuchen weit überlegen wäre.
- Außerdem ist der Jugendschutz zu überdenken

Kontakt:

INSTITUT FÜR SANKTIONENRECHT
UND KRIMINOLOGIE
der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel
Direktorin: Prof. Dr. Monika Frommel

www.uni-kiel.de/isk

Monika Frommel, geboren am 16.9.1946 in Karlsruhe, studierte Rechtswissenschaft in Tübingen und München, promovierte 1979 und habilitierte sich 1986 in München (Venia für Strafrecht, Rechtsphilosophie, neuere Rechtsgeschichte und Kriminologie). Sie war 1988 - 1992 Professorin für Rechtsphilosophie und Strafrecht in Frankfurt und ist seit 1992 Direktorin des Kriminologischen Instituts der CAU zu Kiel.

Seit 1990 Mitherausgeberin und seit 2004 Schriftleiterin der Zeitschrift **Neue Kriminalpolitik** und Mitglied der Redaktion der Zeitschrift **Kritische Justiz** (beide Nomos-Verlag) und seit 2001 Autorin im "**Nomos-Kommentar zum StGB**", 11.Lieferung 2001 zum 12. und 13. Abschnitt: **Sexualstrafrecht**, 2. Auflage 2006.

IV LKA -

Kiel, den 22.05. 2006

**Statement des LKA zum Thema Menschenhandel und
Zwangsprostitution
Anhörung im Innen- und Rechtsausschuss des S-H Landtags am
24. Mai 2006**

Ausgangssituation

Menschenhandel, Zwangsprostitution und Ausbeutung sind besonders menschenverachtende Formen der Kriminalität. Sie sind vielfach Teil Organisierter Kriminalität, die von international agierenden Tätergruppen dominiert wird. Deutschland ist innerhalb Europas das am häufigsten genutzte Zielland für den Frauenhandel mit dem Zweck der Prostitution, also der sexuellen Ausbeutung.

Die Bekämpfung des Menschenhandels und der Zwangsprostitution erfordert daher – nicht nur vor dem Hintergrund der bevorstehenden Fußball-WM - ein koordiniertes, strukturiertes und konsequentes Vorgehen aller infrage kommenden Akteure, da es sich um schwierige und zeitintensive Ermittlungen handelt.

Menschenhandel ist ein Kontrolldelikt. Die Polizei ist daher wie in anderen Deliktsfeldern mit einem großen Dunkelfeld gefordert, Strategien und Aktivitäten zu entwickeln, um Informationen von strafrechtlich relevanten Sachverhalten zu gewinnen.

Allgemeine Lage

Derzeit gibt es nach Erkenntnissen des Landeskriminalamtes in Schleswig-Holstein ca. 100 Bordellbetriebe und 300 so genannte Modellwohnungen. Bisher durchgeführte Kontrollen und Razzien in den entsprechenden Objekten führten zu der Erkenntnis, dass in der überwiegenden Zahl der Fälle keine Anhaltspunkte für Zwangsprostitution und Ausbeutung festzustellen waren.

In Schleswig-Holstein werden pro Jahr rund 10 Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts der Zwangsprostitution/des Menschenhandels eingeleitet und bearbeitet.

Opfer waren in der Vergangenheit vorwiegend Frauen aus Osteuropa (insbesondere Russland, Weißrussland, Ukraine, Litauen, Polen, Bulgarien und Rumänien), aber auch Frauen aus Übersee und Afrika, deren Hilflosigkeit im fremden Land ausgenutzt wurde. Sie leben hier in der Regel ohne soziale Bindungen in fremder Umgebung und haben kaum Außenkontakte.

Besondere Lage Fußball WM ?

Inwieweit sich dieser von Zwang und Ausbeutung geprägte Teilbereich des Prostitutionsgewerbes in Schleswig-Holstein anlässlich der WM 2006 ausweiten wird, kann derzeit nicht sicher beurteilt werden. Obwohl in Schleswig-Holstein keine WM-Spiele ausgetragen werden, ist auch hier ein Anstieg der Beherbergungszahlen für die Dauer des Turniers zu erwarten. Schleswig-Holstein dürfte dabei insbesondere für Gäste aus Skandinavien attraktiv sein. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass auch hiesige Akteure im Prostitutionsgewerbe in diesem Zusammenhang von einer verstärkten Nachfrage nach sexuellen Dienstleistungen ausgehen und sich dementsprechend aufstellen werden. Konkret könnte sich während der WM die Anzahl der Prostituierten in den Bordellbetrieben, aber auch der Frauen, die sexuelle Dienstleistungen in Wohnungen anbieten, erhöhen. Die Gefahr der Zunahme von Zwangsprostitution kann zumindest nicht ausgeschlossen werden. Langjährige Erfahrungen anlässlich der „Kieler Woche“ können eine solche Annahme jedoch nicht belegen.

Veränderte Rechtssituation

Bei der Frage der Verdachtsgewinnung im Rahmen von Kontrollen ist die veränderte Rechtssituation zu berücksichtigen.

Durch den Wegfall der Sittenwidrigkeit der Prostitution durch das 2002 in Kraft getretene Prostitutionsgesetz und die mit der EU-Osterweiterung am 1. Mai 2004 verbundene Freizügigkeit der Bürger-/innen der Beitrittsstaaten ist es deutlich schwieriger geworden, das Milieu durch Razzien zu kontrollieren bzw. in Kontakt zu potentiellen Opfern von Menschenhandel zu treten, da sowohl der Aufenthalt als auch die sexuelle Dienstleistung selbst größtenteils legal sind. Damit entfallen wichtige Ermittlungsansätze in Richtung netzwerkartig organisierter Schleuserbanden im In- und Ausland.

In der Vergangenheit konnten Verdachtsmomente für Ausbeutung und Zwangsprostitution häufig im Rahmen von Beschuldigten-Vernehmungen ausländischer Prostituiertes gewonnen werden, die

wegen ausländerrechtlicher Verstöße nicht nur Opfer, sondern auch selbst Beschuldigte waren. Diese Voraussetzungen sind heute nur noch bei Frauen vorhanden, die nicht aus einem EU-Staat stammen.

Dementsprechend sind die Helfelderkenntnisse – also die für die Polizei greifbaren Erkenntnisse - im betreffenden Deliktsbereich sowohl im Bundesgebiet als auch in Schleswig-Holstein rückläufig. Tatsächlich können wir jedoch von einem gleich bleibend hohen Anteil von Ausbeutung und Zwang im Prostitutionsmilieu ausgehen.

Zentrale Auswertestelle im LKA

Im Landeskriminalamt gibt es eine zentrale Ansprech- und Auswertestelle für die Bereiche Rotlichtmilieu, Schleusungskriminalität/Menschenhandel/illegale Beschäftigung. Sie ist besetzt mit Beamten der Landespolizei, der Bundespolizei und der Zollverwaltung.

Die Auswertestelle „ASMiB“¹ im Landeskriminalamt betreibt in Zusammenarbeit mit den Polizeidienststellen in der Fläche eine offensive Informationsgewinnung im so genannten Rotlichtmilieu.

Dazu gehören u. a. die Auswertung einschlägiger Kontaktanzeigen und das Aufsuchen von Bordellbetrieben und Modellwohnungen. Etwaige Verdachtsmomente für Zwangsprostitution und Ausbeutung werden operativ ausgewertet, qualifizierte Ermittlungsmaßnahmen erfolgen dann Anlass bezogen. Dabei können die Ermittlungen einer örtlichen Kriminalpolizeidienststelle, den 4 Bezirkskriminalinspektionen oder der OK-Dienststelle des LKA zugewiesen werden. Auch die Einrichtung gemeinsamer Ermittlungsgruppen von Kriminalpolizei, Bundespolizei und Zoll ist möglich. Entsprechende Vereinbarungen der Kooperationspartner bestehen.

Alle relevanten polizeilichen Informationen zu diesen Bereichen laufen in der ASMiB zusammen. Darüber hinaus besteht ein ständiger Kontakt zu anderen Landeskriminalämtern und anderen Behörden (z.B. Ordnungs-, ämtern, Ausländerämtern und Standesämtern und Nichtregierungsorganisationen (NGO), wie der Fachberatungsstelle „Contra“.

Bislang liegen bei der ASMiB für Schleswig-Holstein keine Informationen über etwaige Vorbereitungshandlungen im Prostitutionsgewerbe im Hinblick auf die WM 2006 vor.

¹ Die Auswertestelle Schleusungskriminalität/Menschenhandel/illegale Beschäftigung besteht aus Mitarbeitern der Landespolizei, der Bundespolizei und des Zolls.

Bedeutung von Zeugenaussagen für die Strafverfolgung

Der Aussage von Opferzeuginnen kommt im Rahmen der Verfolgung von Menschenhandel ein hoher Stellenwert zu. Sie ist für die konsequente Durchführung des Ermittlungsverfahrens, die Anklage und die Beweisführung in der späteren Gerichtsverhandlung unverzichtbar. Die Bereitschaft potentieller Opferzeuginnen, vor der Polizei detaillierte Angaben zu Tat und Täter zu machen, ist jedoch in der Regel aus Angst vor möglichen Repressalien und wegen mangelnden Vertrauens in die Polizei gering. Dabei haben oftmals negative Erfahrungen mit der Polizei in den Herkunftsländern leider einen ungünstigen Einfluss. Eingeschüchtert durch die Täter haben die Frauen häufig Angst vor der Polizei und befürchten, nach erfolgter Aussage der Bestrafung durch ihre Peiniger ausgesetzt zu sein. Hinzu kommen die Furcht vor Abschiebung und einer weiteren Verschlechterung ihrer sozialen und wirtschaftlichen Situation.

Alle Maßnahmen, die geeignet sind, die Aussagebereitschaft potentieller Opferzeuginnen zu erhöhen, sind deshalb im Interesse einer wirksamen Bekämpfungsstrategie der Strafverfolgungsbehörden zu unterstützen. Es handelt sich dabei um eine Kombination aus Schutz und psychosozialer Betreuung, wobei der Schutz im Wesentlichen die Sicherung der körperlichen Unversehrtheit, der Unterbringung, des Lebensunterhaltes und des Aufenthaltsstatus umfasst. Daher ergeben sich gerade in diesem Bereich für die Strafverfolgungsbehörden geeignete Kooperationsmöglichkeiten mit Fachberatungsstellen, die den Kontakt zu betroffenen Frauen suchen.

Zusammenarbeit mit contra

Die Kooperation der Landespolizei mit der Fachberatungsstelle Contra erfolgt seit ihrer landesweiten Einrichtung im Jahre 1999. Eine schriftliche Kooperationsvereinbarung gibt es nicht. Contra wurde durch diverse Info-Veranstaltungen und Veröffentlichungen (u.a. ein 4-teiliger Artikel in der „Information der Polizei“) bei allen Polizeidienststellen in SH bekannt. Ferner waren Frau Franke und ihre Kollegin bereits wiederholt in Fachbesprechungen des LKA sowie in Dienstversammlungen von Kripo-Dienststellen als Referentinnen zu Gast.

Die Praxis der Zusammenarbeit gestaltet sich in der Form, dass betroffenen Frauen, die anlässlich polizeilicher Einsätze festgestellt werden, ein Info-Faltblatt von Contra ausgehändigt wird, das in der jeweiligen Muttersprache über konkrete Unterstützungsmöglichkeiten informiert und Ansprechpartner benennt. Auf diesem Wege wurden

bislang in SH ca. 150 Frauen durch die Polizei an Contra vermittelt.
Mittlerweile sinkt diese Zahl jedoch, da einerseits die Anzahl polizeilich festgestellter Opfer abgenommen hat und andererseits Contra sich im Milieu offenbar so etabliert hat, dass immer mehr Frauen den direkten Weg zu Contra suchen.

gez. Hans-Werner Rogge, Dir. LKA