

Quelle: HSS



Dr. Susanne Schmid

Leiterin des Referats Gesellschaftliche Entwicklung,
Migration, Integration, Hanns-Seidel-Stiftung, München

/// Einführung

Wo ein Wille, da ein Weg! Frauenhandel wirksam bekämpfen

Hunderttausende Mädchen und junge Frauen werden jährlich zu Opfern einer gigantischen Sexindustrie: Skrupellose Menschenhändler kidnapen sie oder ködern sie mit falschen Jobversprechungen. Das wirtschaftliche Elend, die familiäre Not und die Perspektivlosigkeit der Frauen in Mittel-, Ost- und Südosteuropa sind ein idealer Nährboden für die falschen Versprechungen der Menschenhändler. Frauen sind keine Ware! Jede Frau hat das Recht auf ein selbstbestimmtes Leben. Gewalt macht dieses Recht zunichte und muss mit allen Mitteln bekämpft werden. Die Hanns-Seidel-Stiftung nimmt sich dieses Kampfes schon seit langem an.

Gewalt gegen Frauen hat viele Gesichter. Eine gravierende und schwer zu bekämpfende Ausprägung ist der Frauenhandel. Der Schwerpunkt des Frauenhandels liegt in der sexuellen Ausbeutung der Opfer. Zwangsprostitution ist ein extrem lukratives Geschäftsmodell. Die Nachfrage ist gesichert, das Reservoir an Mädchen und Frauen in verzweifelter Lage unerschöpflich und der Gewinn für die Menschenhändler garantiert. Für die Opfer aber ist Frauenhandel eine gravierende Menschenrechtsverletzung. Er hinterlässt gebrochene Frauen mit tiefen seelischen und körperlichen Narben. Diese Frauen müssen ein würdeloses Leben voller Gewalt und Demütigungen ertragen. Ein Leben in ständiger Angst.

Frauenhandel ist eine schwere Menschenrechtsverletzung.

Was hat die Prostitutionsgesetzgebung in Deutschland bisher erreicht?

Der Handel mit der Ware Mensch ist neben dem Drogenhandel eines der profitabelsten Geschäfte organisierter Kriminalität weltweit. Deutschland ist zum „Bordell Europas“ und laut Experten zur Drehscheibe für Zwangsprostitution und Menschenhandel geworden. Wie konnte es dazu kommen? In Deutschland war Prostitution bis 2002 sittenwidrig. Das dann verabschiedete Prostitutionsgesetz sollte die Rechte von Prostituierten stärken und legalisierte sexuelle Dienstleistungen. Seit 2017 gibt es das Prostituiertenschutzgesetz, das Frauen vor Gewalt und Zwang schützen soll. Es sieht eine Anmeldepflicht und eine Gesundheitsberatung für Prostituierte vor, eine Erlaubnispflicht für das Prostitutionsgewerbe, eine Kondompflicht sowie ein Werbeverbot. Doch was hat das Prostituiertenschutzgesetz bisher gebracht?

90 Prozent der Prostituierten in Deutschland kommen aus dem Ausland.

Tatsächlich waren laut Statistischem Bundesamt¹ Ende 2019 nur rund 40.400 Frauen bei den Behörden gemeldet und das bei geschätzt 250.000 bis 400.000 Prostituierten in Deutschland. Nach wie vor hat Deutschland eines der liberalsten Prostitutionsgesetze. Rund 90 Prozent der Prostituierten kommen aus dem Ausland, viele arbeiten unter Zwang und menschenunwürdigen Bedingungen, sind über Menschenhändler nach Deutschland gekommen. Aufgrund der Corona-Pandemie war Prostitution in Deutschland temporär verboten. Die vorübergehenden Bordellschließungen verdeutlichten, dass die meisten Frauen ihren Zuhältern ausgeliefert sind und keine eigene Existenz haben – keine Anmeldung, keine Wohnung und keine Krankenversicherung.

Vor diesem Hintergrund stellen sich folgende Fragen: Welche Wirkung erzielt das Prostituiertenschutzgesetz im Kampf gegen Zwangsprostitution? Bäte ein Sexkaufverbot die Lösung? Das sogenannte „Nordische Modell“ gibt es bereits in Schweden (1999), Norwegen (2009), Island (2009), Kanada (2014), Nordirland (2015), Frankreich (2016), Irland (2017) und Israel (2018). Danach können Personen, die sexuelle Dienstleistungen in Anspruch nehmen, zu einer Geld- oder Freiheitsstrafe verurteilt werden. Die Prostituierten selbst bleiben straffrei. Die Gesetzesänderung führte in den jeweiligen Ländern zu einem Rückgang der Nachfrage bei gleichzeitig einsetzendem Mentalitätswandel. Das Geschäft mit der Prostitution wurde für Menschenhändler, Zuhälter und Bordellbetreiber wirtschaftlich unattraktiver.

Menschenrechtsverletzungen an Frauen sind inakzeptabel. Frauenhandel muss intensiv verfolgt und streng bestraft werden. Den betroffenen Frauen müssen Ausstiegsmöglichkeiten geboten und ein Neuanfang im Herkunftsland ermöglicht werden. Die bisherige Prostitutionsgesetzgebung hat ihr Ziel deutlich verfehlt. Sie sollte die Rechte und die soziale Absicherung von Prostituierten verbessern. Die große Mehrheit der Prostituierten übt ihre Arbeit jedoch nach wie vor weder selbstbestimmt noch freiwillig aus, sondern wird unter Androhung oder Ausübung von Gewalt dazu gezwungen. Es besteht also nach wie vor Handlungsbedarf.

Die bisherige Prostitutionsgesetzgebung hat ihr Ziel verfehlt.

Helmut Sporer, Kriminaloberrat a. D., informiert in seinem Beitrag über die Entwicklungen der Prostitutionsgesetzgebung von 1990 bis heute. Er zeigt auf, welche Regelungen sich früher bewährt haben und warum sich die Lage so gravierend verändern konnte. Er legt die Verhältnisse und Mechanismen im Prostitutionsmilieu offen und widerlegt häufig gebrauchte Vorurteile sowie falsche Argumente. Sporer fordert einen gesellschaftlichen Wertewandel und bessere Perspektiven für ehemalige Prostituierte. Er plädiert für eine Neuordnung der Prostitutionsgesetzgebung und diskutiert mögliche Varianten, darunter auch das „Nordische Modell“.

Seine zentralen Forderungen lauten:

- Entkriminalisierung der Frauen,
- Kriminalisierung der Freier, Zuhälter und Bordellbetreiber,
- Ausstiegshilfen,
- Aufklärung von Betroffenen und Gesellschaft sowie
- Wirtschaftsprjekte für Rückkehrerinnen in den Herkunftsländern der Frauen.

Helmut Sporer schließt seine Ausführungen mit den Worten: „Eine wirksame Neuordnung der Prostitution ist ausschließlich eine Frage des politischen Willens.“

Frauen sind keine Ware! Wo stehen wir im Kampf gegen den internationalen Frauenhandel?

Verlässliche und belastbare Zahlen zum Ausmaß des Frauenhandels in Deutschland gibt es kaum. Das jährliche Lagebild des Bundeskriminalamts weist 2020 bundesweit lediglich 291 Ermittlungsverfahren im Bereich des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung mit 421 Tatverdächtigen und 406 Opfern auf (Hellfeld).² Dennoch ist das sehr viel, wenn man bedenkt, dass nur ein Bruchteil der betroffenen Frauen Anzeige erstattet. Die Auswertung des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen von 2021 und die Arbeit von Rita Haverkamp zeigen, dass mindestens 90 Prozent der Menschenhandelsdelikte unerkannt bleiben.³ Die Dunkelziffer in diesem Bereich ist also enorm hoch. Viele Zwangsprostituierte fristen ein Schattendasein, sie leben in einer Spirale aus Gewalt, Drohungen, Angst vor Abschiebung und Sorge um die Familie im Herkunftsland. Selbst bei Razzien finden sie nicht den Mut, sich der Polizei zu offenbaren.

Auch den Strafverfolgungsbehörden sind mitunter die Hände gebunden: Personelle Überwachungs- und Ermittlungskapazitäten im Bereich Menschenhandel wurden abgebaut, durch die Regelungen im Prostituiertenschutzgesetz wurde die Polizei als Überwachungsinstanz teilweise ausgeschlossen, Datenschutzbestimmungen erschweren den Austausch von Verwaltung und Polizei. Zusätzlich verweigern Opfer von Menschenhandel oft aufgrund von Zwängen, Ängsten und Repressalien eine Aussage in der Hauptverhandlung. Zur Verurteilung der Täter ist die Aussage der betroffenen Frauen vor Gericht (Personenbeweis) jedoch unabdingbar.

Die Opferaussage ist vor Gericht oft das wichtigste Beweismittel.

Im Kampf gegen den Frauenhandel genügen Änderungen im Strafrecht und Bewusstseinsbildung jedoch nicht. Ein ganz wesentlicher Punkt ist die Versorgung, Stabilisierung und professionelle Betreuung der Opfer. Nur so können sie genügend Kraft und Mut schöpfen, um gegen ihre Peiniger vorzugehen. Die Aussage eines Opfers ist eines der wichtigsten Beweismittel. Eine professionelle Begleitung während des Prozesses ist daher elementar wichtig. Effektiver Opferschutz beruht auf der vertrauensvollen Zusammenarbeit aller betroffenen Behörden und Einrichtungen. Hier leisten die Fachberatungsstellen JADWIGA und SOLWODI seit vielen Jahren hervorragende Arbeit.

Das Engagement der Hanns-Seidel-Stiftung im Kampf gegen Frauenhandel

Der Kampf gegen den internationalen Frauenhandel ist Arbeit im Dienste der Menschenrechte. Die Arbeit der Hanns-Seidel-Stiftung steht unter dem Motto „Im Dienst von Demokratie, Frieden und Entwicklung“. Vor diesem Hintergrund veranstaltet die Stiftung im Rahmen des Europäischen Tages gegen Menschenhandel (18. Oktober) zusammen mit Renovabis und dem Aktionsbündnis gegen Frauenhandel seit 2004 jährliche Fachtagungen. Die Autoren dieser Veröffentlichung, **Helmut Sporer** und **Inge Bell**, unterstützen die Jahrestagungen seit jeher mit ihrer fachlichen Expertise.

Die Hanns-Seidel-Stiftung engagiert sich seit Jahrzehnten im Kampf gegen Frauenhandel.

Professor Ursula Männle, Staatsministerin a. D. und ehemalige Vorsitzende der Hanns-Seidel-Stiftung, hat den Anstoß zu dieser Publikation gegeben. Sie engagierte sich bereits als junge Politikerin im In- und Ausland gegen Menschenhandel. In einem Interview zum 20-jährigen Bestehen des Aktionsbündnisses gegen Frauenhandel führte sie zum internationalen Engagement der Stiftung aus: „Die Hanns-Seidel-Stiftung hat durch ihre internationale Arbeit insbesondere in Ost- und Südosteuropa die Problematik des Menschenhandels früh erkannt. (...) [Sie] hatte schon in den frühen 1990er-Jahren begonnen, in Albanien, Bulgarien, Moldawien, Rumänien, Serbien, in der Tschechische Republik und der Ukraine Tagungen zur Thematik Menschenhandel zu organisieren.“ Professor Männle resümiert: „Die langjährige Arbeit, das Dranbleiben und der ständige Austausch zeigen Früchte.“⁴

Wir danken **Helmut Sporer** und **Inge Bell** für ihre Beiträge zu dieser Veröffentlichung und **Professor Ursula Männle** für ihre Initiative und ihr Engagement.

Die Humanität einer Gesellschaft zeigt sich daran, wie sie mit den Schwächsten umgeht. Das gilt auch für Frauen in der Prostitution, denen tagtäglich Gewalt angetan und deren Würde verletzt wird.

Kriminaloberrat a. D. Helmut Sporer ist Vorstand von „DIAKA – Deutsches Institut für angewandte Kriminalitätsanalyse“ (<https://www.diaka.org/>). Bis zu seiner Pensionierung Ende 2019 war er knapp 30 Jahre lang bei der Kriminalpolizei in Augsburg tätig und hier fast durchgängig mit der Thematik Prostitution und Menschenhandel betraut. Fast 15 Jahre war er als Ermittler unter anderem für die Überwachung der Prostitution zuständig und Sachbearbeiter für Ermittlungsverfahren im Bereich Menschenhandel, Zuhälterei und Organisierte Kriminalität. Danach war er rund 15 Jahre Leiter eines Kommissariats, das unter anderem für die Bekämpfung des Menschenhandels sowie für die Überwachung der Prostitution zuständig ist. In dieser Zeit leitete er zahlreiche Ermittlungsverfahren und Einsätze und hat die Auswirkungen der gesetzlichen Änderungen wie auch der Veränderungen des Prostitutionsmarktes direkt erlebt.

Möglichkeiten zur Verbesserung der Verhältnisse in der Prostitution zeigte er in seinem 2010 verfassten strategischem Konzept „Der Augsburger Weg“ auf. In der Vergangenheit war er wiederholt Sachverständiger in Ausschüssen des Deutschen Bundetags wie auch anderen politischen Gremien für die Thematik Prostitution und Menschenhandel. Zuletzt sprach er am 12. Mai 2022 bei der Anhörung des Sozialausschusses im Bayerischen Landtag zur „Situation der Prostituierten in Bayern“.⁵

Inge Bell ist Osteuropa-Expertin und Menschenrechtsaktivistin. Sie ist Vorstandsvorsitzende von „DIAKA – Deutsches Institut für angewandte Kriminalitäts-Analyse“, Vorstandsvorsitzende von „SOLWODI Bayern e.V. – Solidarität mit Frauen in Not“ und Stellvertretende Vorstandsvorsitzende der Frauenrechtsorganisation „TERRE DES FEMMES“. Bell ist Trägerin des Bundesverdienstkreuzes (2012) und Trägerin des Preises „Frau Europas“ (2007).

Professor Ursula Männle war jeweils 13 Jahre Mitglied des Bayerischen Landtages und des Deutschen Bundestages sowie Bayerische Staatsministerin für Bundesangelegenheiten. Von 2014 bis 2019 war sie Vorsitzende der Hanns-Seidel-Stiftung, von 1993 bis 2014 Stellvertretende Vorsitzende, seit 2019 ist sie Ehrenmitglied der Stiftung. Professor Männle ist Wegbereiterin und Unterstützerin des Aktionsbündnisses gegen Frauenhandel sowie Mitbegründerin von „DIAKA – Deutsches Institut für angewandte Kriminalitäts-Analyse“.

Das Aktionsbündnis gegen Frauenhandel

Im Jahre 2000 haben sich zahlreiche, vornehmlich kirchliche Organisationen, Verbänden und Beratungsstellen im bayerischen Raum zum „Aktionsbündnis gegen Frauenhandel“ (www.gegen-frauenhandel.de) zusammengeschlossen. Seitdem veranstaltet das Aktionsbündnis mit dem katholischen Osteuropahilfswerk Renovabis und seit 2004 auch gemeinsam mit der Hanns-Seidel-Stiftung jährlich Fachtagungen mit hochrangigen Vertretern aus Politik und Wissenschaft, von Fachberatungsstellen, Polizei und Zivilgesellschaft. Ziel ist es, über Herausforderungen und Lösungsansätze zu diskutieren, eine breite Öffentlichkeit auf das Thema aufmerksam zu machen und Fachleute im Kampf gegen den Frauenhandel miteinander zu vernetzen. Die Initiatorinnen des Aktionsbündnisses waren Sr. Lea Ackermann (SOLWODI), Eleonore von Rotenhan (JADWIGA) und Professor Ursula Männle.

Anmerkungen

- ¹ https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/07/PD20_286_228.html, Stand: 16.9.2022.
- ² https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/Menschenhandel/menschenhandelBundeslagebild2020.pdf?__blob=publicationFile&v=4, Stand: 16.9.2022.
- ³ Haverkamp, Rita: Evidenzbasierte Kriminalprävention im Bereich Menschenhandel, in: Evidenz-orientierte Kriminalprävention in Deutschland. Ein Leitfaden für Politik und Praxis, hrsg. von Maria Walsh, et al, 2018, S. 781; siehe auch: https://kfn.de/wp-content/uploads/Forschungsberichte/Bericht_Evaluierung_Strafvorschriften_Bekaempfung_Menschenhandel.pdf, S. 37, Stand: 16.9.2022.
- ⁴ Interview mit Männle, Ursula: 20 Jahre Aktionsbündnis gegen Frauenhandel: Der Kampf geht weiter!, 28.6.2021, <https://www.hss.de/news/detail/der-kampf-geht-weiter-news7794/>, Stand: 15.9.2022.
- ⁵ https://www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet_Dokumente/Sonstiges_P/PII/Anhoerungen/SO/065_SO_120522_Anh_Prostitution_Protokoll.pdf, Stand: 15.9.2022.