



---

Es gilt das gesprochene Wort

**"Männersache Frauenhandel -  
Positionen und mögliche Handlungsansätze der  
Politik"**

**Expertentagung der Hanns-Seidel-Stiftung  
am 8. März 2006 in Augsburg**

Anrede!

Die Fußballweltmeisterschaft 2006 ist ein Geschenk für Deutschland! Die Welt ist zu Gast bei Freunden. Allerdings werden nicht nur Fans kommen und nicht alle freiwillig als Gäste einreisen. Berichte über den "Rotlichtbezirk Fußball-WM", über "WM-Bordelle" oder gar "Verrichtungsboxen" geistern seit Wochen durch die Medien.

Leider nicht zu Unrecht. Erfahrungsgemäß machen sich geldgierige Kriminelle solche Großereignisse zunutze. Hunderttausende meist männliche Fans versprechen ein Riesengeschäft für das Rotlichtgewerbe. Sicherlich wird die legale Prostitution boomen. Aber viele Fachleute rechnen auch damit, dass die Zwangsprostitution einen traurigen Aufschwung nimmt. Dass eine Vielzahl von Frauen mit falschen Versprechen geködert und in Deutschland sexuell ausgebeutet werden wird.

Welche Dimensionen hat der Frauenhandel?  
Das ukrainische Innenministerium hat vor einigen Jahren eine Zahl veröffentlicht, die mich schauern macht: Sage und schreibe 400.000 Mädchen und Frauen hat das Land in den 90'er Jahren durch Menschenhändler und Zuhälter verloren. Das sind eineinhalb mal die Einwohner der Stadt Augsburg.

Dass dies kaum übertrieben, vielmehr schauerliche Wahrheit sein dürfte, zeigen ähnliche Zahlen etwa der Vereinten Nationen und des Europäischen Parlaments. Nach deren Schätzungen werden weltweit zwischen 600.000 und 800.000 Menschen Jahr für Jahr Opfer des Menschenhandels. Allein im Gebiet der Europäischen Union werden über 100.000 Frauen pro Jahr von skrupellosen Menschenhändlern ausgebeutet. Über 100.000 Frauen pro Jahr!

Die genannten Zahlen sind natürlich nicht repräsentativ. Es handelt sich um grobe Schätzungen. Die wahren Ausmaße des Frauenhandels liegen hingegen im Verborgenen. Mit Sicherheit rechnet der Frauenhandel zu den Delikten mit der höchsten Dunkelziffer. Schließlich lässt sich damit mehr Geld verdienen als mit Rauschgifthandel oder Waffenschmuggel.

Zahlreiche Opfer stammen aus den mittel- und osteuropäischen Ländern. Wegen der Aufnahme vieler dieser Staaten in die EU wird sich das Problem langfristig eher noch verschärfen. Und kurzfristig wird das Großereignis Fußballweltmeisterschaft den Trend weiter beschleunigen.

Anrede!

Die Zahlen sind schon für sich genommen schrecklich. Aber erst der Blick hinter die Zahlen macht das ganze Grauen deutlich.

Hinter jedem einzelnen Fall verbirgt sich ein erschütterndes Schicksal. Frauen, die mit falschen Versprechungen angelockt, verschleppt, mit Gewalt gefügig gemacht, regelrecht verklavt werden. Mädchen, die benutzt werden wie Sexpuppen aus dem Versandhandel. Und den Dirnenlohn behalten die Zuhälter.

Selbst wenn Frauen aus dieser Hölle der Schwerekriminalität entkommen, sind sie meist lebenslang traumatisiert. Die Bekämpfung des Frauenhandels ist dementsprechend ein äußerst wichtiges politisches Ziel.

Welche rechtspolitischen Handlungsansätze gibt es?

Das Strafrecht steht dabei nicht an erster Stelle. Menschenhandel kann es nur geben, weil in den Herkunftsländern der Frauen wirtschaftliche Not und bedrückende soziale Verhältnisse herrschen. Es muss daher vorrangig versucht werden, die dortigen Lebensbedingungen zu verbessern und Aufklärungsarbeit zu leisten. Es geht darum, Systeme zu verändern – dahin, dass Frauen und Männer gleich sind, dass Diskriminierung und Rassismus bekämpft werden müssen. Diese Anstrengungen sind dringend notwendig als Prävention.

Klar ist auf der anderen Seite, dass das Strafrecht seinen Beitrag zu leisten hat im Kampf gegen die internationalen Verbrecherringe. Das rechtliche Instrumentarium gegen den Menschenhandel ist unter tatkräftiger Mitwirkung Bayerns kürzlich verbessert worden. Seit Februar 2005 sind die geänderten Strafvorschriften gegen den Menschenhandel in Kraft. Sie haben eine wichtige Ausweitung der Strafbarkeit erbracht. Unter anderem kann seither auch der Menschenhandel zur Ausbeutung der Arbeitskraft geahndet werden.

Es sind jedoch zentrale bayerische Forderungen unerfüllt geblieben. Ich will zwei davon ansprechen:

Der erste Punkt betrifft die so genannte und vieldiskutierte Freierstrafbarkeit. Nach geltendem Strafrecht machen sich „Freier“, die die Dienste von Menschenhandelsopfern in Anspruch nehmen, in aller Regel nicht strafbar.

Das gilt selbst dann, wenn sie wissen, dass es sich bei den Frauen um Opfer skrupelloser Krimineller handelt. Auch wenn ein Freier bewusst Zwangsprostituierte benutzt, um perverse sexuelle Phantasien auszuleben, kann er dafür meist nicht bestraft werden.

Das ist unerträglich! Die Drahtzieher des Verbrechens hätten keine Basis für ihr schändliches Tun, wenn nicht Tag für Tag skrupellose Männer die Situation der Opfer schamlos missbrauchen und so ihren Beitrag zur sexuellen Ausbeutung leisten würden. Die Nachfrage schafft den Markt. Und diese Nachfrage gibt es auch bei uns. Zwangsprostitution ist daher auch ein deutsches Problem.

Der Staat muss sich bekennen. Der Gesetzgeber muss solchen Freiern die Rote Karte zeigen, er muss ihnen klarmachen, dass eine Grenze besteht, die nicht überschritten werden darf – Nulltoleranz gegenüber sexueller Ausbeutung.

Mit der Schaffung der Freierstrafbarkeit wird aus dem bisher eindimensionalen Bekämpfungskonzept ein zweidimensionales: Wir bekämpfen nicht nur das Angebot, sondern auch die Nachfrage.

Lässt sich das denn effektiv tun? Einige zweifeln daran. Kann den Freiern nachgewiesen werden, dass sie bewusst oder – das ist das bayerische Konzept – zumindest leichtfertig die Dienste einer Zwangsprostituierten in Anspruch nehmen? Sicherlich nicht immer, aber häufig.

Wenn die Frauen mit blauen Flecken übersät oder erkennbar verängstigt sind, wenn die Fenster vergittert und die Türen verschlossen wurden, wenn die Prostituierte im Hotel „vorgeführt“ und an der Zimmertür wieder abgeholt wird, dann dürfte ein Tatnachweis gegen den Freier nicht allzu schwierig sein.

Mit dem Ansatz der Freierstrafbarkeit stehen wir in der Völkergemeinschaft auch keineswegs allein. Im Gegenteil: Andere Länder gehen gegen die Prostitution und ihre negativen Begleiterscheinungen teilweise sehr viel rigoros vor. Beispiele sind Schweden und die USA. Etwa in Schweden ist der „Sexkauf“ durch Freier generell unter Strafe gestellt. In zahlreichen Staaten der USA ist es ebenso.

Falsch verstandene Liberalität sollte uns nicht daran hindern, endlich Nägel mit Köpfen zu machen. Es besteht dringender Gesetzgebungsbedarf. Bayerische Vorschläge liegen seit langem auf dem Tisch. Leider hatte der rot-grüne Gesetzgeber hier ideologische Scheuklappen an.

Mit dem Beginn der großen Koalition zeichnet sich eine erfreuliche Wende ab: Wir konnten das Anliegen in den Koalitionsverhandlungen durchsetzen. Die Koalitionsvereinbarung sieht vor, einschlägige Straftatbestände zu schaffen. Ich setze mich mit allem Nachdruck dafür ein, dass dies schnellstmöglich umgesetzt wird.

Anrede!

Die rot-grüne Bundesregierung hat nicht nur versäumt, etwas gegen den Frauenhandel zu unternehmen. Vielmehr hat sie durch ihre Gesetzgebung sogar noch dazu beigetragen, Prostitution und Ausbeutung von Frauen zu fördern.

Im Jahr 2001 wurde auf rot-grüne Initiative das Prostitutionsgesetz erlassen. Durch einen Federstrich des Gesetzgebers, so hatte man sich das liebevoll ausgemalt, sollte die Prostitution aus der Sittenwidrigkeit geholt werden. Sie sollte anerkannt werden als ein Gewerbe wie jedes andere. Man versprach sich davon mehr Schutz und mehr Anerkennung für die betroffenen Frauen. Man wollte die Frauen in quasi normale sozialversicherte Beschäftigungsverhältnisse bringen.

Aus diesen rot-grünen Träumen ist allerdings nichts geworden. Nach einer vor einiger Zeit durchgeführten Umfrage ist den zuständigen Stellen in Bayern kein einziger Arbeitsvertrag bekannt geworden. Nicht einer! Die Landesversicherungsanstalten haben keinerlei Nachfrage festgestellt. Kurz: Das Gesetz hat sich als völliger Schlag ins Wasser erwiesen.

Und das Prostitutionsgesetz ist nicht nur wirkungslos. Was noch schlimmer ist: Es wurde zugleich der strafrechtliche Schutz gravierend zurückgeschnitten. So ist die Förderung der Prostitution jetzt nicht mehr strafbar. Strafbar ist nur noch das Halten der Prostituierten in persönlicher oder wirtschaftlicher Abhängigkeit.

Das Problem: Die Förderung der Prostitution konnte man in Strafverfahren relativ gut nachweisen. Ein Halten in persönlicher Abhängigkeit nachzuweisen, ist dagegen äußerst schwer. Dies gilt vor allem deswegen, weil die Frau in aller Regel nicht bereit sein wird, gegen ihren Peiniger auszusagen.

Die alte Regierungskoalition ging nun offensichtlich davon aus, dass sich die Bordell- und Zuhälterszene gegenüber den Frauen nobel verhalten werde. Dass sie in edler Gesinnung für angenehmere Arbeitsbedingungen sorgen würden. Das war nicht nur Politik der Grünen – das war Politik am grünen Tisch.

Diese Hoffnungen haben der harten Realität nicht standgehalten. Die Bordelliers und Zuhälter haben sich zwar über die Wohltaten des Gesetzgebers gefreut. Ja, sie haben die neuen Freiräume auch weidlich genutzt – in der Breite der Fälle allerdings zur Maximierung ihres eigenen Profits und nicht zum Wohl der Frauen.

Eigentlich konnte das niemanden überraschen. Denn das Rotlichtgewerbe ist nicht eben für seine Menschenfreundlichkeit bekannt. Es war und ist geprägt von der Ausbeutung schutzloser Frauen und von allen erdenklichen Straftaten. Es geht hier gerade nicht um selbst bestimmte Dienstleistungen gut verdienender Gewerbetreibender. Das Prostitutionsgesetz ist ein Regelwerk zum Schutz von Zuhältern und Bordelliers.

Ich möchte Ihnen ein Beispiel nennen, das uns kürzlich aus der Praxis berichtet wurde. In einschlägigen Kreisen heißt es „All you can eat“. Dahinter verbirgt sich Abscheuliches: Der Freier zahlt einen Pauschalpreis. Er kann dann die ganze Nacht lang an der Frau alle Perversitäten vornehmen, die ihm einfallen. Die Frau erhält vom Pauschalpreis einen Bruchteil. Den großen Rest steckt ihr Zuhälter ein.

Nach alter Rechtslage war dies ein klarer Fall der dirigistischen Zuhälterei, also strafbar. Ob man derartige schändliche und menschenunwürdige Praktiken heute noch ahnden kann, ist hingegen sehr zweifelhaft. Ich halte das für schlechterdings unerträglich!

Meine Damen und Herren, man kann das Ganze natürlich auch anders sehen. Das tut mein Nachredner, Herr Prof. Dr. Renzikowski. In der renommierten Zeitschrift für Rechtspolitik hat er im Sommer des vergangenen Jahres die Maßnahmen des Prostitutionsgesetzes gegen die bayerischen Forderungen verteidigt. „Freiheit hat ihren Preis“ hat er geschrieben. Und wer die Schwelle der Strafbarkeit herabsetze, der gefährde die individuelle Freiheit der Zuhälter und führe eine Erosion des liberalen Rechtsstaats herbei. Dies sei ein zu hoher Preis.

Ich für meinen Teil kann diese Einschätzung nicht nachvollziehen. Sollte es der liberale Rechtsstaat **wirklich** gebieten, den Drahtziehern der Bordell- und Zuhälterszene bestmögliche Profitmöglichkeiten zu bieten? Oder ist es nicht im Gegenteil **ureigenste Aufgabe des Rechtsstaates**, sich prostituierenden Frauen den **bestmöglichen Schutz** gegen Ausbeutung zu gewähren? In einer Fernsehdiskussion haben sich vor einiger Zeit Prostituierte ganz in diesem Sinne geäußert! Wenn das die Betroffenen selbst schon tun. Und haben wir in den Jahren vor 2002, als noch die alte Rechtslage galt, tatsächlich in einem Unrechtsstaat bzw. in einem Überwachungsstaat gelebt? Meiner Ansicht nach liegen die Antworten auf diese Fragen auf der Hand. Vielleicht können wir in der Diskussion nochmals darauf zurückkommen.

Anrede!

Das Prostitutionsgesetz hatte noch weitere sehr negative Folgen. Nach alter Rechtslage führten die Ermittlungen wegen Förderung der Prostitution nicht selten zur Aufdeckung von Begleitdelikten. Die Palette reichte von Steuerstraftaten über Rauschgiftdelikte bis hin zum Menschenhandel.

Nach neuer Gesetzeslage können die Täter kaum mehr überführt werden, da das bloße Fördern der Prostitution nicht mehr strafbar ist. Vielmehr muss nun konkret nachgewiesen werden, dass die Frau tatsächlich ausgebeutet wird. Dies ist in der Praxis kaum möglich. Denn wie schon angesprochen sind die Frauen oftmals nicht bereit, gegen ihren Zuhälter auszusagen. Die ihnen bei einer Aussage drohenden Racheakte können grauenhaft sein.

Mangels zureichender Verdachtsgründe ist es deshalb auch kaum mehr möglich, Durchsuchungsbeschlüsse für das Rotlichtmilieu zu erwirken. Von der Bordell- und Zuhälterszene wurde so zu einem wesentlichen Teil der Druck der Strafverfolgung genommen. Wichtige Ermittlungsansätze sind verloren gegangen. Die Zuhälter freuen sich!

Für mich ist daher klar: Wer die Frauen effektiv gegen Ausbeutung schützen will und wer den Menschenhandel effektiv bekämpfen will, muss die Entkriminalisierung durch das Prostitutionsgesetz wieder rückgängig machen. Mit dieser Forderung stehen wir übrigens nicht allein. Sie wird geteilt nicht nur von der strafrechtlichen Praxis jedenfalls in Bayern, sondern auch von Hilfsorganisationen. Beispielsweise hat sich die Vorsitzende von SOLWODI, Schwester Dr. Lea Ackermann, unlängst bei einer ähnlichen Veranstaltung mit allem Nachdruck für unsere Vorschläge eingesetzt.

Anrede

Ich bin Ihnen noch eine Auskunft über den aktuellen Stand der Dinge schuldig. Wahrscheinlich wird der Bundesrat demnächst seinen auf bayerischen Vorschlägen beruhenden Gesetzentwurf wieder im Bundestag einbringen. Er enthält unsere Forderungen zur Revision des Prostitutionsgesetzes.

Das Prostitutionsgesetz war natürlich auch Thema in den Koalitionsverhandlungen. Dabei hat sich gezeigt, dass wir noch viel Überzeugungsarbeit leisten müssen. Die SPD will vor weiteren Maßnahmen zunächst das Ergebnis einer Evaluierung abwarten. Angesichts der Not der verschleppten und ausgebeuteten Frauen ist das höchst unbefriedigend. Mich wird daher auch der gegenwärtige Schwebezustand nicht daran hindern, weiter und mit aller Kraft für die Sache einzutreten.

Anrede!

Ich komme zu meinem letzten Punkt: Die Triebfeder der professionellen und organisierten Kriminalität ist das Gewinnstreben. Gerade der Menschenhandel gilt als äußerst lukrativ. Deswegen müssen wir bei der Bekämpfung auch dort ansetzen, wo es den Menschenhändlern besonders weh tut: Bei den fetten Gewinnen.

Diesem Zweck dient die strafrechtliche Gewinnabschöpfung. Im Zusammenhang mit Frauenhandel und Zwangsprostitution gibt es spezifische Schwierigkeiten. Ich will die Problematik nur ganz knapp anreißen. Die mit der Gewinnabschöpfung zusammenhängenden Fragen gehören nämlich zum Kompliziertesten, was das Strafrecht zu bieten hat.

Die Strafjustiz kann eine so genannte Rückgewinnungshilfe betreiben. Rückgewinnungshilfe bedeutet, dass beim Täter aufgefundene Vermögenswerte „eingefroren“ werden. Das Opfer kann dann innerhalb bestimmter Fristen in das eingefrorene Vermögen vollstrecken. Dafür muss aber noch ein Opfer vorhanden sein. In Menschenhandelsfällen sind die Opfer im fraglichen Zeitpunkt jedoch nicht selten bereits wieder in ihre Heimatländer zurückgekehrt und für die Strafverfolgungsbehörden nicht mehr erreichbar.

Wenn sich aber innerhalb der Frist kein Opfer meldet, muss nach geltendem Recht im Extremfall das sichergestellte Vermögen an die Täter zurückgegeben werden. Ein völlig absurdes Ergebnis! Natürlich versucht die Strafjustiz, dies wann immer möglich zu vermeiden. Aber immer ist dies nicht möglich. Die Gesetzeslage ist deshalb höchst unbefriedigend.

Abhilfe steht bevor. Maßgebend initiiert durch mein Haus hat die Bundesregierung kürzlich einen Gesetzentwurf zur Reform der tangierten Rechtsvorschriften vorgelegt. Er hat am 10. Februar 2006 den Bundesrat durchlaufen. Bei normalem Verlauf der Angelegenheit werden wir bald ein Gesetz haben, mit dem derartige Sinnwidrigkeiten vermieden werden können.

Anrede !

Zum Menschenhandel und seiner Bekämpfung gäbe es aus rechtspolitischer Sicht noch Einiges zu sagen. Alles zu behandeln, würde aber den Zeitrahmen sprengen. Lassen Sie mich aber nochmals einen Aspekt aufgreifen, den ich eingangs angesprochen habe. Die Schattenseiten der Fußballweltmeisterschaft.

Sie können versichert sein, dass die Strafverfolgungsbehörden in höchstem Maße sensibilisiert sind. Straftaten werden mit allem Nachdruck verfolgt und geahndet werden. Allerdings ist nötig, dass einschlägige Straftaten auch wirklich bekannt werden. Wir alle sind zu einer tatkräftigen Mitwirkung an dieser Aufgabe aufgerufen. Denn Menschenhandel und Zwangsprostitution spielen sich, so traurig das ist, gewissermaßen vor unseren Augen ab, etwa in Hinterzimmern scheinbar unverdächtiger Lokalitäten.

Ich bin daher den verschiedenen privaten Organisationen und Initiativen äußerst dankbar, die die Öffentlichkeit mit sensibilisieren, und die sich für die Opfer der Menschenhändler engagieren. Ihnen allen ein herzliches Dankeschön! Lassen Sie uns gemeinsam für die kämpfen, die im Schatten der Fußballweltmeisterschaft stehen, die weder freiwillig noch als Gäste kommen.