



Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Familie,
Senioren, Frauen u. Jugend

Ausschussdrucksache
17(13)161d

Stellungnahme von Sr. Dr. Lea Ackermann SOLWODI Deutschland e.V.

zum Gesetzesentwurf

zur Umsetzung der Europaratskonvention vom vom 16. Mai 2005

zur Bekämpfung des Menschenhandels

Hauptsitz

- o 56154 Boppard
Propsteistr. 2
Tel.: 06741-2232
Fax: 06741-2310
Homepage: www.solwodi.de
Email: info@solwodi.de

Rückkehrprojekt

- o 55027 Mainz
Postfach 3741
Tel.: 06131-670795
Fax: 06131-613470
Email: mainz@solwodi.de

Beratungsstellen

- o 52064 Aachen
„Projekt Stella“
Jakobstr. 7
Tel.: 0241-413174711
Fax: 0241-413174713
Email: aachen@solwodi.de
- o 86043 Augsburg
Postfach 111829
Tel.: 0821-3290952
Fax: 0821-3278622
Email: augsburg@solwodi.de
- o 97688 Bad Kissingen
Seehof 1
Tel.: 0971-802759
Fax: 0971-802756
Email: bad.kissingen@solwodi.de
- o 12006 Berlin
Postfach 440645
Tel.: 030-81001170
Fax: 030-810011719
Email: berlin@solwodi.de
- o 38106 Braunschweig
Bernerstr. 2
Tel: 0531-4738112
Fax 0531-4738113
Email: braunschweig@solwodi.de
- o 47011 Duisburg
Postfach 101150
Tel.: 0203-663150
Fax: 0203-663151
Email: duisburg@solwodi.de
- o 56014 Koblenz
Postfach 201446
Tel.: 0261-33719
Fax: 0261-12705
Email: koblenz@solwodi.de
- o 67012 Ludwigshafen
Postfach 211242
Tel.: 0621-5291277
Fax: 0621-5292038
Email: ludwigshafen@solwodi.de
- o 55027 Mainz
Postfach 3741
Tel.: 06131-678069
Fax: 06131-613470
Email: mainz@solwodi.de
- o 80335 München
Dachauer Str. 50
Tel.: 089-27275859
Fax: 089-27275860
Email: muenchen@solwodi.de
- o 46045 Oberhausen
„Projekt Lijja“
Blumenthalstr. 72
Tel.: 0208-6488272
Fax: 0208-8366212
Email: lijja@solwodi.de
- o 49027 Osnabrück
Postfach 37 03
Tel.: 0541-5281909
Fax: 0541-5281910
Email: osnabrueck@solwodi.de
- o 94013 Passau
Postfach 23 05
Tel.: 0851-9666450
Fax: 0851-9666790
Email: passau@solwodi.de

Kontaktstelle

- o Ostalb / Aalen und
Schwäbisch-Gmünd
Tel.: 07171-32231

Bankverbindungen

Landesbank Saar, Saarbrücken
BLZ 590 500 00
Konto-Nr. 17 898-008

Volksbank Koblenz Mittelrhein e.G.
BLZ 570 900 00
Konto-Nr. 656565 1000

Misereor Aachen, Postgiroamt Köln
BLZ 370 100 50 Konto-Nr. 556 505
Verwendungszweck: "SOLWODI e.V., Sr. Lea"

SOLWODI, Solidarität mit Frauen in Not, ist eine Menschenrechtsorganisation, die sich seit 1985 für die Opfer von Frauenhandel und für von Gewalt betroffene Migrantinnen einsetzt.

SOLWODI ist dabei sowohl in den Heimatländern der Frauen, vorwiegend in Afrika (Kenia, und Ruanda) und in Rumänien, als auch mit 15 Beratungsstellen in Deutschland tätig. Mit einem eigenen Programm hilft Solwodi Frauen, die in ihre Heimatländer zurückkehren wollen, dort eine Eigentum-schaffende-Maßnahme aufzubauen und/oder eine weiterführende Ausbildung zu machen. Damit dies gelingen kann, ist SOLWODI mit zahlreichen Nicht-Regierungs-Organisationen in den Heimatländern der Frauen vernetzt. Durch einen Austausch werden diese Organisationen auch präventiv tätig, um junge Mädchen und Frauen zu informieren, welche Risiken eine Ausreise nach Deutschland mit falschen Versprechungen in sich birgt. So entstand auch die Beratungsstelle in Rumänien, die inzwischen auch mit einem Schutzhaus für betroffene Frauen ausgestattet ist.

In 2011 haben sich in Deutschland über 1.700 Frauen und Kinder aus mehr als 100 Ländern dieser Erde erstmalig hilfesuchend an die verschiedenen Beratungsstellen gewandt. Zusätzlich betreut Solwodi über 250 Frauen permanent. In 2010 haben 204 Frauen angegeben, Opfer von Menschenhandel zu sein. Durch diese Erfahrung mit den Frauen persönlich und mit den angestrebten Hilfsmaßnahmen für diese Frauen (psychosoziale Beratung, Begleitung zu Gerichtsprozessen, Begleitung zu Behörden), verfügt SOLWODI über einen reichen Erfahrungsschatz und wurde daher auch bereits bei früheren Überlegungen für Gesetze und Gesetzesänderungen angefragt. So entstanden mittlerweile Forschungsbücher. In 2002 haben wir eine Studie zum Problem der Strafverfolgung und des Zeuginnenschutzes in Menschenhandelsprozessen, eine Analyse von Gerichtsakten, herausgegeben. Im Zeitraum von 2 Jahren haben wir 91 Zeuginnen zu Menschenhandelsprozessen begleitet und anhand dieser Studie belegen können, wo die Schwierigkeiten für die Frauen und jungen Mädchen, die Opfer von Menschenhandel waren, lagen. In 2003 haben wir das Daphne-Projekt durchgeführt, „Grenzüberschreitendes Verbrechen - Grenzüberschreitende Zusammenarbeit Schutz, Beratung und Betreuung von Gewalt und Menschenhandelsopfern“, ein Handbuch für die Praxis. Seit dieser Zeit versuchen wir immer wieder auf Schwachstellen in der Gesetzgebung und in der Durchführung hinzuweisen. Gerade aus der Praxis heraus versuchen wir auf den Fragenkatalog für das öffentliche Fachgespräch Antworten und Anregungen zu geben. Vieles was in dem Gesetzentwurf angesprochen wird, ist in der Praxis wenig oder gar nicht umgesetzt.

Zur Beantwortung der Fragen, habe ich die Erfahrung der 15 SOLWODI-Beratungsstellen zusammengetragen und hier aufgeführt. Dabei ist es uns leider nicht möglich, auf alle Details einzugehen, da meine Mitarbeiter und ich mit über 330 zusätzlichen Anfragen gegenüber dem Vorjahr mit der alltäglichen Arbeit (Beratung, Begleitung, Betreuung, Unterbringung, konkrete direkte Hilfe) am Limit unserer Belastbarkeit arbeiten und aufgrund fehlender finanzieller Mittel kein weiteres notwendiges Personal eingestellt werden kann.

Hier unsere Anregungen zum öffentlichen Fachgespräch im Deutschen Bundestag zum Gesetzentwurf der Umsetzung der Europaratskonvention zur Bekämpfung des Menschenhandels.

Bankverbindungen

Landesbank Saar, Saarbrücken
BLZ 590 500 00
Konto-Nr. 17 898-008

Volksbank Koblenz Mittelrhein e.G.
BLZ 570 900 00
Konto-Nr. 656565 1000

Misereor Aachen, Postgiroamt Köln
BLZ 370 100 50 Konto-Nr. 556 505
Verwendungszweck: "SOLWODI e.V., Sr. Lea"

Anregungen zum öffentlichen Fachgespräch im Deutschen Bundestag zum Gesetzentwurf der Umsetzung der Europaratskonvention zur Bekämpfung des Menschenhandels

Zu 1. a)

Am dringendsten erscheint der Nachbesserungsbedarf bei der Umsetzung des Übereinkommens im **Bereich des Aufenthaltsrechts**. Insbesondere sind die **Hürden**, welche Aufenthaltsgesetz und Verwaltungsvorschriften durch die Festschreibung der Erteilungsvoraussetzungen für einen **Aufenthaltstitel als Opfer von Menschenhandel gem. § 25 Abs. 4 a Aufenthaltsg** errichtet haben, so hoch, dass ein Opfer in der Praxis nur selten tatsächlich diese Aufenthaltserlaubnis erteilt wird.

Nach geltender Gesetzeslage kann ein Opfer von Menschenhandel diese Aufenthaltserlaubnis schon nicht erlangen, wenn es einen **Asylantrag** gestellt hat. Denn nach § 10 Abs. 1 Aufenthaltsg ist dies nur in Fällen eines gesetzlichen Anspruchs vorgesehen und § 25 Abs. 4 a und b sind als reine Ermessensansprüche ausgestaltet. Entsprechend Art. 14 Abs. 5 des Übereinkommens muss gesetzlich sichergestellt werden, dass Opfern von Menschenhandel auch dann ein entsprechender Aufenthaltstitel nach Art. 14 Abs. 1 erteilt oder verlängert wird, wenn sie einen Asylantrag gestellt haben oder stellen. Der Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 4a Aufenthaltsg ist also entgegen dem bestehenden Recht auch während eines Asylverfahrens des Opfers zu erteilen bzw. zu verlängern und dem Opfer unabhängig vom Lauf eines Asylverfahrens die mit dem Aufenthaltstitel als Opfer von Menschenhandel verbundenen Rechte auf sichere Unterbringung, Opferschutz, Betreuung durch NGOs und Sozialleistungen zu gewähren.

In diesem Zusammenhang ist auf die besondere Problematik der Opfer hinzuweisen, die sich - meist nach Zugriff durch die Polizei am Flughafen oder nach längerem „illegalen“ Aufenthalt in **Abschiebehaf** befinden. Werden sie erstmals in der Haft als Opfer von Menschenhandel identifiziert (z.B. bei erstmaligem Kontakt mit einer in der Haft beratenden NGO), gelingt es häufig nicht mehr, den Kontakt mit den speziellen Kommissariaten der Polizei herzustellen und die Haftentlassung und die Erteilung eines Aufenthaltstitels als Opfer von Menschenhandel zu erwirken. Teilweise wird darauf verwiesen, dass die Opfer beim Erstkontakt als Beschuldigte (wegen illegaler Einreise/Aufenthalts oder Urkundendelikten) genug Gelegenheit gehabt hätten, gegen die Täter bzw. über ihr Menschenhandelsschicksal auszusagen. In der Regel werden die Opfer jedoch von den Tätern eindrücklich vor dementsprechenden Aussagen bei der Polizei gewarnt und diesbezüglich mit allen Mitteln eingeschüchert. Den Opfern bleibt meist nur ein Asylantrag als Möglichkeit aus der Haft entlassen zu werden und seitens der Behörden Gehör für ihre Gefährdungssituation im Heimatland, auf der Flucht oder als Menschenhandelsopfer in Deutschland zu finden. Damit verbauen sie sich jedoch selbst den Zugang zu ihren Rechten als Opfer von Menschenhandel. Hier sollte auch die Zusammenarbeit der Fachkommissariate mit den Abteilungen der Polizei, die beim Zugriff der Opfer tätig sind, verstärkt und die jeweils beteiligten Beamten zur Problematik des Menschenhandels geschult und sensibilisiert werden.

Zudem reicht zur Erteilung des Aufenthaltstitels nach den geltenden Verwaltungsvorschriften nicht aus, dass das Opfer in einem laufenden Ermittlungsverfahren gegen die Täter aussagt bzw. ein solches Ermittlungsverfahren durch die Aussage des Opfers in Gang gesetzt wurde. Es wird von den Ausländerbehörden verlangt, dass tatbestandliche Feststellungen der Staatsanwaltschaft schriftlich vorgelegt werden, was allerdings oft schwer bzw. erst nachdem das Verfahren und die Vernehmungen schon monate-

Bankverbindungen

Landesbank Saar, Saarbrücken
BLZ 590 500 00
Konto-Nr. 17 898-008

Volksbank Koblenz Mittelrhein e.G.
BLZ 570 900 00
Konto-Nr. 656565 1000

Misereor Aachen, Postgiroamt Köln
BLZ 370 100 50 Konto-Nr. 556 505
Verwendungszweck: "SOLWODI e.V., Sr. Lea"

lang laufen, möglich ist; bzw. sind die Staatsanwälte dazu teilweise nicht und teilweise erst in einem späteren Verfahrensstadium bereit. Die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis wird damit schließlich vom Ermittlungserfolg abhängig gemacht oder davon, wie sehr die Aussagen des Opfers geeignet sind, zur Ermittlung der Täter zu führen. Dies liegt jedoch regelmäßig nicht in der Hand der Opfer, sondern im Geschick der Täter, dem Opfer während der Tat Informationen über Personen, Adressen und sonstige zu ermittelnde Daten vorzuenthalten oder zu verschleiern.

Opfern von Menschenhandel muss Aufenthaltsrecht während und nach Prozessende gewährt werden, falls die Frauen keine Rückkehr in ihr Heimatland wagen. Für Opfer von Menschenhandel, auch wenn sie keine Zeuginnen sind, muss Abschiebestopp gelten. (Forderung von der Basis unserer Beratungsstellen)

Zu 1b)

Erheblicher Änderungsbedarf besteht auch im Bereich der Alimentierung. So sind Opfer von Menschenhandel gesetzlich vom Bezug von Regelsozialleistungen und Arbeits- und Ausbildungsförderungsmaßnahmen ausgeschlossen. Ihre Ansprüche auf Leistungen zum Lebensunterhalt und zur Gesundheitsversorgung sind auf das Überlebensnotwendige beschränkt, da sie lediglich Leistungen nach dem AsylbLG beziehen. Diese liegen nach herrschender Auffassung unter dem Existenzminimum. Die Leistungen zum Lebensunterhalt betragen etwa nur 2/3 des Sozialhilfesatzes. Die Gesundheitsversorgung bleibt in der Regel auf die Notfallversorgung beschränkt. So ist es in der Praxis kaum durchsetzbar, für ein traumatisiertes Opfer die Finanzierung einer adäquaten psychotherapeutischen bzw. psychiatrischen Behandlung zu erhalten.

Wichtig sind auch Bildungsmaßnahmen während des Aufenthaltes in Deutschland sei es als Zeuginnen oder als betroffene Opfer, die aus Angst keine Aussage machen. Für Versorgung/Alimentierung müssen die Beratungsstellen viel zu oft zeit- und energiezehrend mühsam Leistungsansprüche geltend machen und durchsetzen.

Zu 1d)

Opfer von Menschenhandel muss ein gesetzlicher Anspruch auf Entschädigung eingeräumt werden. Gewinne der Menschenhändler müssen abgeschöpft werden und den betroffenen Frauen und den Fachberatungsstellen zur Verfügung gestellt werden.

Zu 2b)

Die Sorge besteht, dass zu viele Verwaltungsstrukturen aufgebaut werden und für die konkrete Arbeit mit betroffenen Frauen keine Finanzen zur Verfügung stehen.

Zu 3.)

Die Kooperation zwischen Polizei und NGOs ist insbesondere bei **Opfern in Abschiebehaft** verbesserungswürdig. Problematisch ist schon die Zuständigkeitsfrage, da die JVAen, in welche die Opfer nach Aufgriff verbracht werden, häufig weit außerhalb des Aufgriffsortes liegen. Nachdem die Opfer bei Aufgriff am Flughafen oder anderen Orten, die nicht als „einschlägig“ bekannt sind, in der Regel nicht zu ihrem Menschenhandelshintergrund befragt werden, werden sie i.d.R. erst in der Haft durch Mitarbeiter von NGOs als Opfer identifiziert. Es ist bisher ungeklärt, wie in solchen Fällen zu verfahren

Bankverbindungen

Landesbank Saar, Saarbrücken
BLZ 590 500 00
Konto-Nr. 17 898-008

Volksbank Koblenz Mittelrhein e.G.
BLZ 570 900 00
Konto-Nr. 656565 1000

Misereor Aachen, Postgiroamt Köln
BLZ 370 100 50 Konto-Nr. 556 505
Verwendungszweck: "SOLWODI e.V., Sr. Lea"

ist und eine Kooperation zwischen NGOs, Polizei und Ausländerbehörden idealer verlaufen könnte. Hinzu kommt das Problem der Eilbedürftigkeit, da insbesondere in sogenannten Dublin-Fällen (die Opfer sollen in einen anderen EU-Mitgliedstaat – oft der Staat, in dem der Menschenhandel schwerpunktmäßig stattgefunden hat - zurückgeschoben werden) die Abschiebung bereits in wenigen Tagen durchgeführt werden soll. Die Kooperation zwischen Polizei und NGOs hat sich in den meisten der 15 Beratungsstellen bewährt, ist aber in einigen Beratungsstellen verbesserungswürdig. Die Kooperation steht und fällt mit den Menschen, die sie umsetzen. Wenn Opferschützer die Meinung vertreten, die Klientinnen seien „Schmarotzer“, kann es keine konstruktive Zusammenarbeit geben.

Sehr wichtig ist eine permanente Fort- und Weiterbildung und eine Sensibilisierung für das Verhalten und die Notlagen von Klientinnen (Forderung von der Basis unserer Beratungsstellen). Regelmäßiger Austausch/Schulungen von Polizei, Justiz und NGO sind hier eine große Hilfe. Das ist die Erfahrung in einigen Stellen von Solwodi.

Die Befürchtung besteht, dass durch die Gleichsetzung und Zusammenlegung von „Opfern von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung“ und „Opfern von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung“, die Mittel und die Aufmerksamkeit mehr auf Arbeitsausbeutung gelegt werden.

Zu 4.)

Unsere Erfahrung ist es, dass Kinder zu schnell abgeschoben werden, auch wenn der Verdacht besteht, dass Eltern in den Verkauf verwickelt waren. Durch Schulungen könnten die Behörden mit diesen Bestimmungen vertraut gemacht werden.

Zu 5.)

Diese Ungleichbehandlung und Schlechterstellung von Opfern aus Drittstaaten ist vor dem Hintergrund des Abkommens und dessen Zielsetzung nicht gerechtfertigt. Gerade den Opfern aus Drittstaaten, deren Rechte als Nicht-EU-Bürger sozial- und aufenthaltsrechtlich ohnehin gegenüber EU-Bürgern stark beschnitten sind, ist dringend die Möglichkeit eines Aufenthaltstitels aufgrund ihrer besonders belasteten persönlichen Situation als Menschenhandelsopfer in Europa **unabhängig von ihrer Aussagebereitschaft** (an die und deren Nachweis zudem zu hohe Anforderungen gestellt werden s.o. Punkt 2 a) zu eröffnen.

Zu 6.)

Diese Regelung sorgt für psychische Stabilisierung, der Missbrauch ist gering. Aber auch in Italien wird dieses „Italienische Modell“ nicht immer und konsequent umgesetzt. Mit der Organisation „Associazione Comunità Papa Giovanni XXIII“ in Rimini scheint es zu funktionieren.

Die Gefahr des Missbrauchs einer solchen Regelung ist äußerst gering einzuschätzen. Die Opfer begeben sich bereits durch die Offenbarung ihres Menschenhandelshintergrunds zumindest subjektiv in eine extreme Gefahrenlage. Die Täter drohen ihnen in der Regel für diesen Fall – insbesondere für den Fall der Offenbarung gegenüber behördlichen Stellen oder der Polizei – mit drakonischen Konsequenzen bis hin zur Tötung, Misshandlung und Verfolgung von Familienangehörigen im Heimatland oder der Opfer selbst. Die Opfer stehen meist stark unter dem Eindruck erlittener Gewalt – gera-

Bankverbindungen

Landesbank Saar, Saarbrücken
BLZ 590 500 00
Konto-Nr. 17 898-008

Volksbank Koblenz Mittelrhein e.G.
BLZ 570 900 00
Konto-Nr. 656565 1000

Misereor Aachen, Postgiroamt Köln
BLZ 370 100 50 Konto-Nr. 556 505
Verwendungszweck: "SOLWODI e.V., Sr. Lea"

de in den europäischen Ländern, in welchen sie als Opfer „arbeiten“ mussten - so dass sie kaum Zweifel hegen am Entschluss der Täter, diese Drohungen wahr werden zu lassen. Auch wenn es nicht zu einem Strafverfahren gegen die Täter kommt, begeben sich die Opfer und selbst Personen, die nur vorgeben Opfer zu sein (gerade im Bereich des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung kommen solche „Scheinopfer“ nicht vor, da das Thema zu sehr schambesetzt ist und die sexuelle Ausbeutung als Schande empfunden wird), in die Gefährdung durch Kreise der organisierten Kriminalität. Dieses Risiko, ins Visier von Menschenhändlerkreise zu geraten, wird kaum ein Migrant in der vagen Hoffnung auf einen befristeten Aufenthaltstitel eingehen.

Zu 8.)

Auch unter-gesetzliche Normen wie Verwaltungsvorschriften sind entsprechend zu ändern und die Behörden und Polizeibeamten (auch „mensenhandelsferner“ Abteilungen), insbesondere auch in Regionen, in welchen weniger Infrastruktur (insb. was Sozialarbeiter und NGOs betrifft) zur Verfügung steht und Fälle von Menschenhandel weniger oft vorkommen, sind zu sensibilisieren und zu schulen. Das gilt auch für NGOs, die nicht für das Thema Menschenhandel spezialisiert sind, sondern allgemein Migranten und sozial benachteiligte Personen betreuen, die verstärkt Gefahr laufen, Opfer von Menschenhandel zu werden.

Zu 9.)

- **Beschlagnahmung aller Güter/Immobilien/Konten etc. der Verdächtigen**, nach dem Vorbild von Baden-Württemberg mit Polizeikommissar Podolsky.
- **Konsequente Gewinnabschöpfung und Einzahlung in einen Opferfonds.** Aus diesem Fonds können die betroffenen Frauen entschädigt, die Beratungsstellen finanziert und auch die Polizeistrukturen für die Bekämpfung des Menschenhandels ausgebaut werden. In Rheinland-Pfalz gilt zurzeit die umgekehrte Überlegung, Fachkommissariate zur Bekämpfung des Menschenhandels wieder zusammenzulegen mit den Kommissariaten für Verbrechenbekämpfung, wie es früher schon mal war.
- Ein bedenkenswerter Vorschlag ist das „**Augsburger Modell**“ - von Polizei und NGO ausgearbeitet.
- **Freierbestrafung** ist ganz sicher eine Hilfe der zum nachdenklich machen der Freier und zur Aufklärung des Verbrechens an Frauen und Kindern führt. Es kann eine wirksame Hilfe zur Einschränkung von Frauenhandel sein. Es wäre auch ein wirksames Zeichen, dass Frauenhandel kein Kavaliersdelikt ist.

Zu 12.)

Öfter unangemeldete Kontrollen, Flyer verteilen von möglichen Ansprechpartnern. Harte Strafen für undichte Stellen, die solche Razzien vorher bekannt machen. Opfer von Menschenhandel haben immer wieder gesagt, dass Kontrollen vorher bekannt waren und die illegalen Frauen kurzfristig umquartiert wurden.

Bankverbindungen

Landesbank Saar, Saarbrücken
BLZ 590 500 00
Konto-Nr. 17 898-008

Volksbank Koblenz Mittelrhein e.G.
BLZ 570 900 00
Konto-Nr. 656565 1000

Misereor Aachen, Postgiroamt Köln
BLZ 370 100 50 Konto-Nr. 556 505
Verwendungszweck: "SOLWODI e.V., Sr. Lea"

Zu 13.)

Das Konstrukt der Subunternehmen sollte auf den Prüfstand. Es muss ausreichende Standards und Kontrollmöglichkeiten geben, um Ausbeutung und unwürdige Bedingungen überwachen zu können. Die Verhinderung von Lohndumping hilft auch dem Erhalt der Arbeitsplätze in Deutschland.

Solche Unternehmen sind doch auch verpflichtet, dem Staat Steuern, die u.U. der Subunternehmer nicht abführt, zu „ersetzen“ – warum dann nicht Schadensersatz an die Opfer, Nachzahlung des entgangenen Lohns und Aufkommen für psychische / physische Behandlungskosten? Wieso stellen wir Ansprüche des Staates vor Ansprüchen der Menschen? Entspricht das unserem Grundgesetz: Menschenwürde?

Bankverbindungen

Landesbank Saar, Saarbrücken
BLZ 590 500 00
Konto-Nr. 17 898-008

Volksbank Koblenz Mittelrhein e.G.
BLZ 570 900 00
Konto-Nr. 656565 1000

Misereor Aachen, Postgiroamt Köln
BLZ 370 100 50 Konto-Nr. 556 505
Verwendungszweck: "SOLWODI e.V., Sr. Lea"

Prostitution – Der Augsburger Weg

Menschenwürde und Selbstbestimmung als zentrale Kriterien einer notwendigen Neuregelung

Von Helmut Sporer

Das Prostitutionswesen hat in den letzten Jahren durch diverse gesetzliche Neuregelungen grundlegende Änderungen erfahren. So wurde im Jahr 2001 die Pflicht zu regelmäßigen Gesundheitsuntersuchungen ebenso abgeschafft wie im Jahr 2002 der strafrechtliche Tatbestand „Förderung der Prostitution“.¹ Neu eingeführt wurde 2002 dagegen das Prostitutionsgesetz (ProstG) mit seiner Strahlkraft auf viele Bereiche der Prostitution. Nicht unterschätzt werden darf auch die Erweiterung der EU nach Osten und Südosten zum 1.5.2004 und 1.1.2007, welche infolge der Freizügigkeitsregelungen für die Beitrittsstaaten die Prostitutionsszene, nicht zuletzt durch neue Billigkonkurrenz, stark beeinflusst hat.

In den Neuerungen sind manche gut gemeinten Ansätze zu finden, doch insgesamt haben sich die Änderungen nicht bewährt. Im Ergebnis ist die Gesamtsituation für Prostituierte heute schlechter als vor den genannten Neuregelungen.²

Unstrittig haben Prostituierte eine schwache Position auf einem schwierigen, aus vielerlei Gründen umstrittenen Terrain. Deshalb wird vereinzelt auch vorgeschlagen, die Prostitution zu verbieten oder gar abzuschaffen.³ Das wäre aber völlig realitätsfern und falsch, denn Prostitution gab es schon immer und wird es immer geben, egal welche gesetzlichen oder gesellschaftlichen Regeln herrschen.

Dringend geboten ist aber eine Neuregelung dieses Bereichs, der den Betroffenen tatsächlich ein Arbeiten unter menschenwürdigen Bedingungen unter dem Schutz des Rechtsstaates ermöglicht. Dazu bedarf es klarer Regeln, die nicht nur in der Theorie überzeugen, sondern auch in der Praxis umsetzbar sind und die

Position der Prostituierten tatsächlich verbessern.

Überlegungen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen

Aus einer Reihe praktischer Erfahrungen vor und nach den gesetzlichen Änderungen, aus vielen Gesprächen mit den letztlich Betroffenen, nämlich den Prostituierten, und aus den Erfahrungen zahlreicher strafrechtlicher Ermittlungsverfahren entwickelten sich Überlegungen, wie sich Verbesserungen der Arbeitsbedingungen für Prostituierte erreichen lassen könnten. Diese Überlegungen wurden unter dem Begriff „Augsburger Weg“ zusammengefasst und zur Umsetzung vorgeschlagen.

Erscheinungsformen der Prostitution

Prostitution wird von verschiedenen Frauentypen ausgeübt. Entsprechend unterschiedlich ausgeprägt sind deren Möglichkeiten, sich in ihrem Erwerbsumfeld zu behaupten. In grober Unterscheidung

lassen sich Prostituierte in drei Gruppen einordnen⁴:

1. Die tatsächlich **selbständigen, selbstbewussten, durchsetzungsfähigen Frauen**, die die Prostitutionstätigkeit als lukrative Verdienstmöglichkeit nutzen und als Dienstleistungsunternehmerinnen eigenorganisiert sind. Sie hatten weder unter den früheren Rahmenbedingungen, noch in der aktuell geltenden Situation Probleme mit den häufig anzutreffenden kriminellen Begleitscheinungen im Umfeld der Prostitutionsszene. Sie sind keine Opfertypen und kommen in aller Regel ohne staatliche Hilfe bzw. polizeilichen Schutz zurecht.
2. Die **klassischen Menschenhandelsopfer, die von Dritten mit zumeist deutlich erkennbarem Zwang gegen ihren Willen in der Prostitution gehalten und ausgebeutet werden**. Werden solche Sachverhalte den Behörden bekannt, ist der weitere Ermittlungsverlauf relativ einheitlich, und insbesondere die Opferbetreuung ist inzwischen in gewissem Maße standardisiert.
3. Die **bei oberflächlicher Betrachtung scheinbar freiwillig und selbständig arbeitenden Frauen**, die auch meist in regulären Bordellen anzutreffen sind. Dazu gehören Frauen, die die Prostitution nur wegen einer finanziellen Notlage oder einer sonstigen Zwangslage begannen. Ebenso aber auch solche, die aus blinder Liebe zu einem Mann in diese Situation gerieten, nachdem sie sich dazu überreden ließen, oder diejenigen, die sich in naiver Vorstellung in Verkennung der realen Verhältnisse zu diesem Schritt entschlossen, dann aber andere, nicht erwartete und nicht akzeptable Arbeitsbedingungen vorfinden, den Schritt zurück aber

nicht mehr schaffen und sich mit ihrem Schicksal abfinden. Diese Frauen haben meist eine schwache Persönlichkeit, sind oft labil, leicht beeinflussbar und im Geschäftsleben unerfahren. Parallel dazu gleiten sie aus diesen Gründen häufig und schnell in eine Alkohol- und Drogenproblematik ab.

Zu der dritten Gruppe, die zahlenmäßig mit Abstand am größten ist, gehören viele, die eigentlich nicht aus eigener, freier Entscheidung, sondern fremdbestimmt in die Prostitution gerieten. Vielfach sind hier auch Migrantinnen anzutreffen, die zwar grundsätzlich freiwillig arbeiten, aber doch unter dem Druck stehen, viel Geld verdienen zu müssen. Typische Hintergründe sind hier arme oder kranke Familienangehörige in der häufig südosteuropäischen Heimat. Diese besondere Abhängigkeit bzw. Duldsamkeit wird von Bordellbesitzern oftmals ausgenutzt. Solche Frauen arbeiten notgedrungen auch unter nicht akzeptablen Bedingungen.

Unter diesen Schein- oder Halbfreiwilligen finden sich auch die meisten Opfer. Sie werden ausgebeutet, zu Praktiken gedrängt, die sie bei wirklich freier Entscheidung ablehnen würden, oder sie sind wegen der Tätigkeit an sich und einer subjektiv empfundenen Alternativlosigkeit psychisch schwer belastet. Diese Opfer bewegen sich oft im Dunkelfeld von Statistiken, weil das Täterverhalten derzeit oft schwierig in Tatbestände zu fassen ist bzw. in einer rechtlichen Grauzone liegt,

Die meisten Opfer sind Schein- und Halbfreiwillige

oder weil die Opfer aus Angst oder Scham ganz einfach schweigen. Gerade diese Gruppe von Prostituierten würde von einer Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen sehr profitieren.

„Prostitution ist kein Beruf wie jeder andere“, erkannte die frühere Bundesfamilienministerin *Ursula von der Leyen* zutreffend.⁵ Diesem Gedanken folgend bedarf es für die Prostitution einer spezifischen Lösung. Eine Regelung innerhalb der bestehenden gewerberechtlichen Bestimmungen würde dem Wesen der Prostitution nicht gerecht.

Die Eckpunkte des „Augsburger Weges“

1. Ausübung der Prostitution nur als selbständige Erwerbstätigkeit

Die Ausübung der Prostitution ausschließlich als selbständige Erwerbstätigkeit ist

der zentrale Punkt dieses Konzepts. Nachdem die Prostitution nicht mit anderen geschäftlichen Bereichen verglichen werden kann, können Regelungen aus dem sonstigen Erwerbsleben nicht generell übernommen werden. Prostitution darf also nur als selbstständige Erwerbstätigkeit ausgeübt werden können, und dies sowohl in Bezug auf den Rechtsstatus wie auch bei der tatsächlichen Ausgestaltung der Tätigkeit.

Die besondere Tätigkeit als Prostituierte lässt deshalb auch kein „eingeschränktes Weisungsrecht“, wie in § 3 ProstG verankert, zu. Der intime Charakter dieser Tätigkeit kann mit keiner anderen Tätigkeit verglichen werden und darf auch nicht in Teilbereichen fremdbestimmt werden. Das wäre ein Verstoß gegen die Menschenwürde.⁶ Nicht umsonst ist die Intimsphäre in vielerlei anderen Rechtsbereichen besonders geschützt, man denke nur an die ärztliche Schweigepflicht oder das Verbot der Wohnraumüberwachung für den höchstpersönlichen intimen Lebensbereich. Demgegenüber verlagert § 3 ProstG dieses Grundrecht de facto auf die Ebene einer Arbeitsvertragsbestimmung.⁷

Deshalb ist hier die gesetzliche Unterbindung jeglicher Einflussnahme Dritter auf die Dispositionsfreiheit der Frauen der beste Schutz für die Prostituierten. Der Schutz der Intimsphäre muss im Gegensatz zur derzeitigen Lage unverhandelbar werden. Es genügt nicht, administrative Dinge wie hygienische Mindeststandards in Bordellen oder die Größe, Raumtemperatur und Ausstattung von Arbeitszimmern für Prostituierte verbindlich festzuschreiben.⁸ Da sind der Kreativität kaum Grenzen gesetzt, und politisch wird man hier auch breite Zustimmung erfahren. Nur wird dabei übersehen, dass den Prostituierten damit nicht wirklich geholfen ist.

Eine Prostituierte muss die Freiheit haben, jederzeit ihre Tätigkeit zu unterbrechen oder zu beenden. Die psychische Verfassung nach der Bedienung von 5 oder 10 Freiern hintereinander wird oft als sehr belastend empfunden. Wenn sie dann das Bedürfnis verspürt, ihre Tätigkeit für diesen Tag, für mehrere Tage oder auf unbestimmte Zeit zu beenden, muss ihr dies möglich sein, ohne irgendwelche Rechtfertigungen, Rückfragen oder Erlaubnisse. Unterliegt diese Frau aber dem „eingeschränkten Weisungsrecht“, dann ist sie an feste Arbeitszeiten oder ähnliche Bedingungen an den Bordellbetreiber gebunden und muss auf Anordnung oder

„dringende Bitte“ ihres Chefs noch weiterarbeiten, weil dies beispielsweise das Gästeaufkommen im Bordell erfordert. Sie wird dann in Anlehnung an das o. g. Beispiel zwangsläufig auch noch den elften

Gesetzliche Unterbindung jeglicher Einflussnahme statt „eingeschränktem Weisungsrecht“

oder den zwölften Freier bedienen, und genau hier ist ihre Menschenwürde tangiert. Es ist ihr dann auch kein Trost, wenn der Bordellbetreiber wie vorgeschrieben eine Rolle mit Hygienetüchern im Arbeitszimmer montiert hat.

Dabei steht außer Zweifel, dass die psychische Situation bei dieser Tätigkeit nicht mit der Lage im normalen Erwerbsleben vergleichbar ist, wenn z. B. bei entsprechender Auftragslage auf Anordnung des Arbeitgebers noch zusätzlich zwei Kotflügel zu lackieren oder zwei Torten zu backen sind. Den fremdbestimmten Eingriff in die Intimsphäre gibt es nirgendwo so massiv wie bei der Prostitutionsausübung. Die einzige Möglichkeit, solche unerwünschten Szenarien zu vermeiden, ist das Recht der Prostituierten auf eine freie und von niemandem zu hinterfragende Entscheidung, je nach persönlichem Empfinden zu jedem beliebigen Zeitpunkt und für beliebig lange ihre Tätigkeit zu beenden, ohne irgend jemandem Rechenschaft darüber ablegen zu müssen. Die geltende Rechtslage und natürlich auch die Praxis in Bordellen verwehren den Prostituierten jedoch dieses Grundrecht und zwar so lange, wie Anwesenheitspflichten, Schichtpläne, Weisungsrechte usw. legalisiert sind.⁹

Darüber hinaus ist die Regelung des „eingeschränkten Weisungsrechts“ auch technisch nicht praktikabel. In der Praxis ist eine Trennung zwischen erlaubter und überzogener, d. h. verbotener Einflussnahme seitens des Bordellbetreibers nicht möglich. Wie die Erfahrung zeigt ist die Gefahr groß, dass die derzeit grundsätzlich legale Direktionsbefugnis ausgenutzt wird, um Prostituierten im Bordell ein strenges Reglement mit weitgehender oder völliger Überwachung aufzuzwingen. Das Risiko für die Täter bleibt dabei sehr gering, denn die beweiskräftige Feststellung illegaler Einflussnahmen ist bei der momentan ohnehin schwierigen Abgrenzung zum eingeschränkten Weisungsrecht nur mittels aufwändiger Ermittlungen und

bei entsprechendem Anfangsverdacht möglich. Daran wird es oft scheitern, denn wie soll beispielsweise ein einfach strukturiertes Mädchen wissen, wo die Anordnungsbefugnis des Bordellbetreibers seine Grenzen hat? Hier sind sich sogar Experten oftmals nicht einig. Es ist kaum anzunehmen, dass sich von Ausnahmen abgesehen eine betroffene Frau rechtlich informieren wird, sondern die Autorität des Bordellchefs wird sie in der Praxis auch dann stillschweigend akzeptieren, wenn der sein Weisungsrecht überschreitet oder missbraucht.

Der Gesetzgeber hätte eine solche Vorschrift, die schwammig formuliert und überdies nicht durchsetzbar ist, überhaupt nicht erlassen dürfen. Allein anhand der missglückten und im Arbeitsrecht wohl einmaligen Formulierung „eingeschränktes Weisungsrecht“ ist erkennbar, dass die damit verbunden Gefahren und die Unvereinbarkeit von Prostitution und abhängiger Beschäftigung in gewisser Weise schon erkannt wurden, aber man dennoch der Versuchung erlegen ist, ein Konstrukt zu schaffen, um Prostituierten zumindest in der Theorie den Zugang zu den Sozialversicherungen zu ermöglichen.¹⁰

Mit der derzeit geltenden Regelung nimmt man in Kauf, dass die überwiegende Anzahl von Zwangshandlungen der Betreiber zum Nachteil von Prostituierten nicht verfolgt wird. Nur die Spitze des Eisbergs, nämlich die extremen Fälle, werden bekannt. Der vielfache, tägliche Druck, dem Prostituierte ausgesetzt sind, bleibt dagegen wegen der Rechtsunsicherheit, ob unter Berücksichtigung der vom ProstG geprägten neueren Rechtsprechung die zulässige Grenze der Fremdbestimmung wirklich schon überschritten ist, meist ungeahndet. Die Leidtragenden dieser Unzulänglichkeiten sind die genötigten Prostituierten. Die Verantwortung wird dabei auf die betroffenen Frauen abgeschoben; sie können gegebenenfalls, zumindest theoretisch, Anzeige erstatten. Bei der aktuellen, unkalkulierbaren Rechtslage wird sich das eine Frau aber sehr gut überlegen.

Ein Beispiel in diesem Zusammenhang ist ein Ermittlungsverfahren gegen das Augsburgsburger Großbordell „Colosseum“ wegen Verdachts der dirigistischen Zuhälterei. Trotz entsprechender Beweislage lehnte das LG Augsburg unter Verweis auf das ProstG die Eröffnung des Hauptverfahrens ab; das „eingeschränkte Weisungsrecht“ rechtfertigt die tatbe-

standsmäßig vorliegende dirigistische Einflussnahme der Bordellbetreiber auf die Prostituierten.¹¹

In diesem Zusammenhang ist eine weitere Entwicklung zu beobachten: In der Justizpraxis greift vermehrt das Phänomen der „Meistbegünstigung für Zuhälter“ um

„Meistbegünstigung für Zuhälter“ in der Justizpraxis

sich. Einerseits wird mit Hinweis auf das eingeschränkte Weisungsrecht das Vorliegen von dirigistischer Zuhälterei immer wieder verneint, gleichzeitig bleibt aber unbewertet, dass das „Arbeitgeberprivileg“ des Bordellbetreibers eigentlich nur in Anspruch genommen werden kann, wenn der Bordellbetreiber auch seinen Arbeitgeberpflichten nachkommt, d. h., die in seinem Bordell tätigen Prostituierten mit rechtswirksamen Arbeitsverträgen ausstattet, Sozialversicherungsbeiträge für sie bezahlt und die Lohnsteuer entrichtet. Obwohl Bordellbetreiber diesen Pflichten regelmäßig nicht nachkommen, werden sie rechtlich oft trotzdem so behandelt als seien sie reguläre Arbeitgeber¹².

2. Mindestalter von 21 Jahren zur Ausübung der Prostitution

Wer die Prostitution in freier Entscheidung ausüben will, mag dies tun können. Im Alter von gerade 18 Jahren wird jedoch oft die Tragweite dieses Entschlusses nicht erkannt, weil die geistige Reife häufig noch fehlt. Nicht umsonst werden Heranwachsende als Täter überwiegend nach dem Jugendstrafrecht behandelt. Heranwachsende, also 18, 19 oder 20jährige Prostituierte, genießen als potentielle Opfer aber keinen adäquaten Schutz. Die §§ 232 Abs. 1 S. 2, 233a Abs. 1 StGB schützen diese Personengruppe lediglich vor der Anwerbung zur Ausübung der Prostitution. Soweit Prostituierte unter 21 Jahren aus eigener Initiative tätig werden, ist der Anwendungsbereich dieser Vorschrift nicht eröffnet.¹³ Tatsächlich sinkt die Manipulierbarkeit junger Frauen mit steigendem Alter. Sich dem subtilen Druck von Dritten zu widersetzen fällt einer lebensälteren Frau grundsätzlich wesentlich leichter als einer 18jährigen.

Nach den polizeilichen Erfahrungen ist die Masse der Menschenhandelsopfer unter 21 Jahre alt¹⁴. Das hat seine Gründe. Ein Blick in Bordelle zeigt die Realität: Zumeist 18jährige, oft schüchterne Mädchen aus Südost- oder Osteuropa, kein oder kaum Deutsch sprechend, findet man dort. For-

mal hat alles seine Ordnung. Ausländerrechtlich ist ihnen die selbständige Prostitution erlaubt oder sie genießen gar EU-Status. Sie sind angeblich auch selbständig angereist, aber jedem verständigen Betrachter ist klar, dass solche Mädchen, meist aus schwachen sozialen Verhältnissen und mit geringer Bildung, nicht selbständig eine erstmalige Reise über oft Tausende von Kilometern unternehmen und sich zielgerichtet bei einem bestimmten Bordell vorstellen, sondern dass sie Ware von Menschenhändlern sind. Der Grund hierfür ist einfach nachzuvollziehen. In oft naiver, manchmal kindlicher Weise träumen sie von guten Jobs und gutem Leben in Deutschland, sind von Menschenhändlern leicht zu täuschen oder zu überreden und fügen sich auch dann eher als Ältere dem Druck, wenn sie in der harten Realität in deutschen Bordellen angekommen sind. Junge Mädchen sind so die ideale und risikolose Manövriermasse für Men-

Junge Mädchen risikolose Manövriermasse für Menschenhändler und Bordellbesitzer

schenhändler wie auch für Bordellbesitzer, die diese Mädchen übernehmen. Etwas ältere Frauen mit mehr Lebenserfahrung lassen sich meist weniger gefallen. In viel zu wenig Fällen gelingt allerdings der Nachweis des strafbaren Menschenhandels nach § 232 StGB. In gleicher Weise gilt dies ebenso für junge deutsche Mädchen, die mit falschen Vorstellungen in die Prostitution geraten und diesen Schritt bald bereuen, aber nicht die Kraft zum Ausstieg finden.

Mit der Festsetzung eines generellen Mindestalters von 21 Jahren für die Ausübung der Prostitution würde ein ebenso effizienter wie einfacher zu realisierender Opferschutz betrieben. Viele potentielle Opfer würden erst gar nicht in eine beklagenswerte Situation geraten.

3. Verpflichtende regelmäßige Gesundheitsuntersuchung

Die Wiedereinführung der regelmäßigen und verpflichtenden Gesundheitsuntersuchung für Prostituierte dient sowohl dem eigenen Gesundheitsschutz der Prostituierten wie auch dem der Kunden. Die Vorstellung der Selbstverantwortung und der Freiwilligkeit von Gesundheitsuntersuchungen hat acht Jahre nach der Gesetzesänderung zu nichts geführt, außer in eine verhängnisvolle Sackgasse. Maximal 5% der Prostituierten lassen sich noch

freiwillig regelmäßig untersuchen. Dabei ist die Entwicklung geradezu grotesk. Einerseits wurde mit dem Infektionsschutzgesetz (IfSG) die Pflichtuntersuchung abgeschafft, andererseits kein (wirksames) Verbot ungeschützter Sexualpraktiken erwirkt. Dazu rekrutiert sich die Prostitutionszone in Deutschland zu gut 60 % aus dem Ausland. Davon kommen wiederum mindestens 50 % aus Mittel- und Osteuropa¹⁵, also aus Ländern, die weltweit sehr hohe Zuwachsraten an Neuinfektionen bei HIV und Hepatitis haben. Und genau diese Frauen scheuen die Gesundheitsuntersuchungen, einmal aus Angst, dass eine bereits im Heimatland erfolgte Ansteckung bekannt würde, aus genereller Angst vor den deutschen Behörden und natürlich, weil ihre Zuhälter nicht wollen, dass sie Kontakte außerhalb der Bordelle knüpfen.

Gängige Praxis in vielen Bordellen ist daher, dass eine Prostituierte trotz einer bestehenden Infektion täglich mit 10 bis 20 Freiern ungeschützten Oralverkehr und/oder Vaginalverkehr praktiziert und so zwangsläufig reihenweise Genitalinfektionen weiterverbreitet. Der Konkurrenzkampf zwingt dabei so manche Prostituierte zu gesundheitsgefährdenden Praktiken, die sie eigentlich ablehnt.

Die wenigsten der so übertragbaren Krankheiten sind gesetzlich meldepflichtig, deshalb gibt es dazu auch keine belastbaren statistischen Zahlen. Das macht die gefährliche Realität, die neben den gesundheitlichen Gefahren auch hohe Behandlungskosten nach sich zieht, aber nicht besser. Deshalb ist der Staat hier zum Handeln gefordert. Die Verantwortung allein auf die Prostituierte abzuschieben, wäre unredlich und pflichtwidrig. Die Prostituierte kann in aller Regel nicht alleine aus dem bordellinternen Teufelskreis ausbrechen.

Der Gang zum Gesundheitsamt ist natürlich für manch eine Prostituierte eine kleine Hürde, denn sie muss sich „outen“. Für viele andere Prostituierte ist es dagegen eine große Chance. Gerade wenn eine Frau noch unentschlossen ist oder sich dieser Tätigkeit nicht völlig freiwillig zuwendet, hat sie nochmals Gelegenheit, über diesen Schritt nachzudenken. Zudem ist der Termin beim Gesundheitsamt oft eine willkommene und manchmal die einzige Möglichkeit, Kontakt zur Außenwelt zu halten, sich beraten zu lassen oder sich dem Einfluss von Zuhältern und Bordellbetreibern zu entziehen.¹⁶

4. Verpflichtende Anmeldung beim Finanzamt als selbstständige Erwerbstätige

Mit Prostitution werden in Deutschland jährlich Milliarden Euro umgesetzt. Gleichzeitig ist dieses Geschäft wohl der Bereich, der die geringste Steuermoral aufweist. Dieser häufigen Praxis folgend können sich Prostituierte parallel zu ihrer Opferrolle oft auch schnell als potentielle Steuersünderinnen wiederfinden. In dieser Situation scheuen sich Frauen aus der Prostitution immer wieder, Anzeige wegen milieutypischer Straftaten zu ihrem Nachteil zu erstatten. Wer als Prostituierte in der „Steuerhinterziehungsfalle“ sitzt, lässt sich leichter einschüchtern und erduldet auch mehr.

Derzeit gibt es weder für Deutsche noch für EU-Angehörige oder sonstige Ausländerinnen eine einheitliche und vor allem

Derzeit keine einheitliche und wirksame Regelung für steuerliche Anmeldung

eine wirksame Regelung für eine steuerliche Anmeldung.¹⁷

Die verpflichtende steuerliche Anmeldung als selbstständige Erwerbstätige schützt die Prostituierte in vielfältiger Hinsicht. Sie sorgt für Transparenz und verdeutlicht nochmals ihren Status als Selbstständige. Die Steuerzahlung schafft Akzeptanz bei Staat und Gesellschaft. Sie ist für die Prostituierten ein wichtiger Schritt auf dem Wege zum vollwertig anerkannten Mitglied der Gesellschaft und bedeutet auch einen Schutz vor dem Abgleiten in die Illegalität.

Vor allem ist die steuerliche Anmeldung und Veranlagung aber bestens geeignet, dies mit einem vernünftigen Vermögensaufbau, mit einer privaten Krankenversicherung und einer privaten Altersvorsorge zu kombinieren. Damit wird die Prostituierte von Dritten unabhängig und kann von Zuhältern nicht in der „Schuldenfalle“ gehalten werden, sondern ohne irgendeine Fremdbeeinflussung frei entscheiden die Prostitutionstätigkeit zu beenden. Ebenso gehören dann illegale oder einer Grauzone entstammende Konstrukte der Vergangenheit an, mit denen sich Prostituierte gegenwärtig Zugang zu Krankenversicherungen verschaffen.

Zur Realisierung bedarf es einer besonderen Regelung mit der Versicherungswirtschaft, verbunden mit einer speziellen regelmäßigen (Lebens- bzw. Finanz-) Beratung für die Frauen. Damit wird dem

Umstand Rechnung getragen, dass viele Prostituierte in Anbetracht ihrer Persönlichkeit im regulären Erwerbsleben eher nicht als selbstständige Unternehmerinnen tätig wären. Entscheidend ist, dass die Prostituierte mit dieser transparenten Regelung dann auch bei eher mäßigem Einkommen eine eigene soziale Absicherung hat und ihre Tätigkeit immer auf legaler Grundlage ausübt.

5. Verpflichtende Anmeldung bei der Polizei

Mit der Anmeldung bei der Polizei verlässt die Prostituierte die Anonymität der Szene und genießt gleichzeitig behördlichen, polizeilichen Schutz. Zu Frauen, die in Kontakt mit der Polizei stehen, halten Zuhälter erfahrungsgemäß Distanz. Diese Frauen werden kaum Opfer milieutypischer Straftaten.

Die Anmeldung kann Vertrauen zur Polizei aufbauen. Besonders für ausländische Frauen ist die Erfahrung wichtig, dass im Gegensatz zu manchen Zuständen in ihren Heimatländern die deutsche Polizei um Hilfe gebeten werden kann. Die Polizei kann zudem mögliche Menschenhandelsopfer und etwaige ausländerrechtliche Unzulänglichkeiten erkennen. Gegebenenfalls wird eine ausländerrechtliche Anmeldung veranlasst. Damit findet die Tatsache Berücksichtigung, dass ca. 60 % der Prostituierten Migrantinnen sind.

In manchen Städten stellen sich aufgrund lokaler Vereinbarungen bereits jetzt Prostituierte bei der kriminalpolizeilichen Fachdienststelle vor und erhalten neben einem polizeilichen Ansprechpartner Hinweise zu Sperrbezirksregelungen, Werbung und dergleichen. Mit diesem Modus machen die Dienststellen beste Erfahrungen.

6. Erlaubnispflicht für den Betrieb eines Bordells

Örtlichkeiten, die der Ausübung der Prostitution dienen, müssen künftig der Erlaubnispflicht unterliegen.¹⁸ Dabei darf es nicht darauf ankommen, ob es sich um ein Appartement für eine Prostituierte oder um ein Großbordell mit 50 Frauen handelt.

Bordelle dürfen nur im Wege der gewerblichen Zimmervermietung für Prostitutionszwecke erlaubnisfähig sein. Darüber hinaus darf der Bordellbetreiber keinerlei Einfluss auf die Prostituierte nehmen. Auch eine Umsatzbeteiligung des Bordellbetreibers am Verdienst der Prostituierten muss verboten sein. Die Höhe der Tagesmieten muss auf vernünftigem Niveau gesetzlich begrenzt werden.¹⁹

Die Konzessionierung von Bordellen als Gewerbebetriebe in der Ausprägung, dass Bordellbetreiber gleichzeitig Arbeitgeber, faktische Arbeitgeber oder Anordnungs-befugte im Sinne eines integrierten Betriebs sind, darf nicht möglich sein.²⁰ In diesem Zusammenhang muss auch das Problem von „Strohpersonen“ wirksam geregelt werden. Es muss wirksam unterbunden werden, dass unbedenkliche Personen als Geschäftsführer von Bordellbetrieben vorgeschoben werden, während im Hintergrund tatsächlich Zuhälter den Betrieb führen.

Eine unzureichende kosmetische Korrektur wäre es dagegen, Bordellbetreiber lediglich zu verpflichten, hygienische Mindeststandards für Prostituierte zu gewährleisten und diese Vorschriften im Gewerbeamt zu verankern. Gerade die Betreiber der neuen Großbordelle, die meist als Wellness-Betriebe vermarktet werden, erfüllten solche Forderungen sofort und wären bestrebt, ihre Etablissements gewerbe- und bauordnungsrechtlich als Musterbetriebe darzustellen.

Die Erlaubnispflicht muss außerhalb des Gewerbeamts, ggf. in einem neuen Prostitutionsregelungsgesetz, festgeschrieben werden. Damit soll zum einem nochmals

Erlaubnispflicht außerhalb des Gewerbeamts gegen schleichende Bagatellisierung der Prostitution

deutlich gemacht werden, dass Prostitution kein normales Gewerbe, also kein Job wie jeder andere ist. Ferner soll einer schleichenden Bagatellisierung der Prostitution vorgebeugt werden. Gewerbeamtliche Regelungen hätten nämlich zur Folge, dass die Überwachung der Prostitution wie etwa bei den Gaststätten früher oder später ganz oder in wesentlichen Teilen auf Bedienstete der Verwaltungsbehörden übertragen werden würde. Kontrolleure von Gewerbeaufsichts-, Bau-, Ordnungs- und Finanzämtern werden aber ihr Augenmerk regelmäßig nur auf ihr Fachgebiet richten und nicht zugleich einen Blick darauf werfen, ob sich in den konzessionierten Bordellen Zwangsprostituierte aufhalten. Straf- und ausländerrechtliche Bewertungen, Personenkontrollen, Fahndungsüberprüfungen, sofortige gefahrenabwehrende Maßnahmen usw. könnten von Verwaltungsbehörden nicht geleistet werden.²¹ Deshalb gibt es hier zur Zuständigkeit der Polizei auch für die Zukunft keine Alternative.

Ausgestaltung und Umsetzung

Diese neuen Regelungsvarianten sind die Essenz aus den bisherigen praktischen Erfahrungen. Bewährtes aus der früheren Rechtslage wurde ebenso berücksichtigt wie die Erkenntnis, dass eine neue, zeitgemäße Regelung notwendig ist. Die Dispositionsfreiheit und somit das Wohl der Prostituierten stehen im Mittelpunkt, und nicht das Interesse von Bordellbetreibern, dass ihr Betrieb möglichst reibungslos funktioniert. Rechtliche, wirtschaftliche und soziale Belange – Rechte und Pflichten – der Prostituierten sind aufeinander abgestimmt und in einem gemeinsamen Maßnahmenpaket zusammengefasst. Die Prostituierte genießt so einen umfassenden Schutz vor Ausbeutung wie auch eine adäquate soziale Betreuung und wird so als Objekt für Zuhälter und Menschenhändler unattraktiv.

Im Sinne einer praxisorientierten Regelung bietet sich an, dass mit der Anmeldung bei der Polizei gleichzeitig die steuerliche Anmeldung durchgeführt wird und im Rahmen der Gesundheitsuntersuchungen bei den Gesundheitsämtern auch soziale Beratungen für die persönliche Absicherung (Krankenkasse, Haftpflicht usw.) und Altersvorsorge angeboten werden. Die Bereiche Polizei/Finanzamt und Gesundheitsamt/Sozialberatung arbeiten eng zusammen. Faktisch hat die Prostituierte dann einen gemeinsamen Ansprechpartner. Mit diesem Servicepaket erreicht die Prostituierte mit einem für sie vertretbaren Aufwand einen optimalen Schutz.

Ergänzende Vorschläge

Trotz mutmaßlich vieler Opfer gibt es bundesweit vergleichsweise wenige Ermittlungsverfahren wegen milieuspezifischer Straftaten wie Menschenhandel, Zuhälterei oder Ausbeutung von Prostituierten. Von diesen führen wiederum nur wenige zu Verurteilungen der Täter. Dies liegt unter anderem an der schwierigen Materie und dem meist ausschließlich erforderlichen Personenbeweis.

Kommt es tatsächlich zu Verurteilungen, fallen diese wegen Prozessabsprachen oft erschreckend niedrig aus. Die betroffenen Opfer werden dann nochmals traumatisiert, wenn ein Täter, der Menschen psychisch dauerhaft schwer beschädigt hat, mit einer Bewährungsstrafe oder einer nur kurzen Haftstrafe belegt wird. Besonders tragisch ist es für Opferzeuginnen, wenn der Täter aufgrund angerechneter Unter-

suchungshaft mit dem Urteil freikommt. Solche Erlebnisse haben eine fatale Signalwirkung auf die Anzeigenbereitschaft von Opfern aus Milieustrafataten. Das Rechtsgut Menschenwürde erfährt in diesen Fällen keine große Wertschätzung.

Der Strafraum für den Tatbestand „Ausbeutung von Prostituierten“ (§ 180a StGB) bewegt sich gegenwärtig mit einer Höchststrafe von 3 Jahren auf der gleichen Ebene wie „Unerlaubtes Entfernen vom Unfallort“ (§ 142 StGB) und in der Nähe von „Beleidigung“ (§ 185 StGB) oder „Sachbeschädigung“ (§ 303 StGB) mit 2 Jahren Höchststrafe. Der Gesetzgeber sollte deshalb für Milieukriminalität den Strafraum deutlich erhöhen und könnte sich dabei am Betäubungsmittelgesetz orientieren. Dort werden auch bei Prozessabsprachen regelmäßig hohe Haftstrafen ausgesprochen. Dieser Strafraum wäre angesichts des betroffenen Rechtsguts und des begangenen Unrechts auch bei vielen Menschenhandelsfällen angemessen. Prozessabsprachen sind vor allem dann sinnvoll, wenn sie dem Opfer

Strafraum und Verurteilungspraxis in Betäubungsmittelkriminalität orientieren

eine belastende Aussage vor Gericht ersparen. Finden sie aber künftig auf einem Niveau statt, das dem Strafraum und der Verurteilungspraxis der Betäubungsmittelkriminalität entspricht, erfahren die Opfer mehr Gerechtigkeit und Respekt.

Schlussbemerkung

Die derzeitige Rechtslage ist im Wesentlichen dafür verantwortlich, dass es nur wenige Ermittlungsverfahren und noch weniger Verurteilungen gibt. Dass es weniger tatsächliche Opfer gibt, daran will niemand glauben. Im Sinne eines besseren Opferschutzes ist es deshalb notwendig, dass der Gesetzgeber entsprechend handelt.

Die Überlegungen zum „Augsburger Weg“ sind das Ergebnis von Erfahrungen aus der Ermittlungspraxis. Auf die Tauglichkeit der vorgeschlagenen Regeln im Alltag wurde besonderer Wert gelegt, weil es in der Vergangenheit immer wieder neue Vorschriften gab, die sich in der praktischen Umsetzung als (weitgehend) wirkungslos erwiesen. Nur eine praxisgerechte Rechtslage kann die tatsächliche Anzahl der Opfer spürbar verringern und bei erkannten Straftaten die Beweisfüh-

rung und Verurteilung erleichtern. Für die Betroffenen, die Prostituierten, bedeuten die vorgeschlagenen Änderungen einen deutlichen Gewinn an Sicherheit und an Lebensqualität, und für die zuständigen Behörden ein höheres Maß an Prävention.

Für weiterführende Hinweise bedankt sich der Verfasser bei Herrn Prof. Dr. Renzikowski (Universität Halle) und für die fachliche Unterstützung bei KHK Simon Hirn (KPI Augsburg).

Kontakt: helmut.sporter@polizei.bayern.de

Anmerkungen

- 1 § 180a Abs. 1 Nr. 2 StGB a. F. pönalisierte die Förderung der Prostitution durch alle Maßnahmen, „welche über das bloße Gewähren von Wohnung, Unterkunft oder Aufenthalt und die damit üblicherweise verbundenen Nebenleistungen hinausgehen“.
- 2 Krit. etwa Schmidbauer, NJW 2005, 871 ff.; s. ferner BT-Drucks. 16/1343, S. 7 f. sowie Holm, „Luftnummer im Puff“, Der Spiegel, 6/2005, S. 52 f.
- 3 So versucht etwa das „schwedische Modell“, über eine umfassende Kriminalisierung der Nachfrage die Prostitution abzuschaffen. Näher dazu Di Nicola/Orfano/Cauduro/Conci, Study on National Legislation on Prostitution and the Trafficking in Women and Children, 2005, S. 39 ff., 99 ff.; Hamdorf/Lernstedt, KJ 2000, 358 ff.; Svanström in: Outshoorn (Hrsg.), The Politics of Prostitution, 2004, S. 225 ff.
- 4 Zu den vielfältigen Erscheinungsformen der Prostitution vgl. etwa Bargon, Menschenhandel und Zuhälterei, 1982, S. 150 ff.; Leopold/Steffan/Paul, Dokumentation zur rechtlichen und sozialen Situation von Prostituierten in der Bundesrepublik Deutschland, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bd. 143, 2. Aufl. 1997, S. 67 ff., 257 ff.; Monzini, Sex Traffic, 2005, S. 41 ff.; Schneider, Festschrift für Middendorf, 1986, S. 257 ff.
- 5 Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Prostitutionsgesetz-ProstG), 2007, S. 6, 29 (unter: <http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/BMFSFJ/Service/Publicationen/publikationen,did=93304.html>).
- 6 Vgl. auch Renzikowski, Reglementierung von Prostitution: Ziele und Probleme – eine kritische Betrachtung des Prostitutionsgesetzes, Januar 2007, Rn. 58 ff. (unter: <http://www.bmfsfj.de/Kategorien/Forschungsnetz/forschungsberichte>), der allerdings nicht weit genug geht.
- 7 S. etwa von Galen, Rechtsfragen der Prostitution, 2004, Rn. 132 ff., 163.
- 8 In diese Richtung etwa Renzikowski (Fn. 6), Rn. 78.
- 9 Vgl. auch BGHSt 48, 319 f.; StV 2003, 617; OLG Düsseldorf, StV 2003, 165 f.; BayObLG, StV 2004, 210 ff.; zusammenfassend Heger, StV 2003, 350 ff.
- 10 S. auch BT-Drucks. 14/5958, S. 5 f.; 14/7174, S. 9 f.
- 11 S. Szymanski, „Richter kapitulieren vor Bordellbetreiber“, SZ v. 1.9.2006, S. 41.
- 12 Bericht der Bundesregierung: Vertiefung spezifischer Fragestellungen zu den Auswirkungen des ProstG, Januar 2007, Seite 51, (unter: www.bmfsfj.de)
- 13 Vgl. Renzikowski in: MüKo-StGB, Band 4, 2006, § 232 Rn. 26.
- 14 BKA: Bundeslagebild Menschenhandel 2007, Seite 9: 57 % der Opfer waren unter 21 Jahre alt.
- 15 Feststellungen in Augsburg; ähnliche Werte in vielen anderen Städten.
- 16 S. auch Kastner, „Wir wollen unseren Bocksein wiederhaben“, SZ v. 11.1.2004, S. 43.
- 17 Auch das FreizügG/EU enthält keine praktikable Handhabe zu deren Durchsetzung.
- 18 S. auch Gurlit, GewArch 2008, 426 (429 f.).
- 19 Das „Vermieterprivileg“ nach § 180a Abs. 2 Nr. 2 StGB ist jedenfalls überholt, s. dazu Renzikowski (Fn. 6), Rn. 121.
- 20 Entgegen von Galen (Fn. 7), Rn. 449 ff.
- 21 Zudem wird von gewerbeamtlicher Seite eine Überlastung der Behörden befürchtet, s. Pauly, GewArch 2002, 220 ff.

RECHT AKTUELL

Betrug durch überhöhte Rechnung

1. Das Verlangen nach einer überhöhten Vergütung bei Werkleistungen enthält grundsätzlich nicht zugleich auch eine Behauptung über die Angemessenheit oder Üblichkeit der Vergütung.

2. Ein solches Zahlungsverlangen (Leitsatz 1) enthält demgemäß keine schlüssige Täuschung i. S. des § 263 Abs. 1 StGB über die Angemessenheit der verlangten Vergütung.

3. Der Abschluss eines Austauschvertrages (hier: eines Werkvertrages) begründet keine Offenbarungspflicht hinsichtlich solcher Umstände, die in die Risikosphäre des Vertragspartners fallen, insbesondere die Preisgestaltung oder die Angemessenheit des Vertrages.

Anmerkung:

Der vorliegenden Fall ist ein schönes Beispiel dafür, dass ein „unmoralisches“ Verhalten nicht stets zugleich den Tatbestand eines Strafgesetzes erfüllt.

Der Sachverhalt ist einfach gelagert: Ein Scherenschleifer (S) bot einer Frau (F) seine Dienste an. F hatte Messer und

Scheren seit vielen Jahren von einer Scherenschleiferin schleifen lassen und war mit den Preisen für diese Leistung einigermaßen vertraut. Nachdem S den Auftrag der F, vier Scheren und acht Messer zu schleifen, ausgeführt hatte, verlangte er hierfür 225 €. Üblicherweise beträgt der Wert für derartige Schleifarbeiten 50 bis 60 €. AG und LG haben S wegen Betruges (§ 263 StGB) verurteilt. Hiergegen hat S erfolgreich Revision eingelegt.

Der Betrugstatbestand setzt u. a. eine – ausdrückliche oder konkludente – Täuschung des Opfers voraus. Hier kam eine schlüssige Täuschung über die Angemessenheit des Werklohns in Betracht. Dabei spielt es keine Rolle, dass S und F keinen bestimmten Lohn vereinbart hatten, denn in diesem gilt die Zahlung eines üblichen Entgelts als vereinbart (§ 632 Abs. 2 BGB). Fraglich ist allerdings, ob in dem bloßen Verlangen des S, F möge 225 € zahlen, die Erklärung enthalten ist, der verlangte Preis sei üblich und damit geschuldet. Das ist zweifelhaft, denn S hat lediglich den Wunsch geäußert, einen solchen Betrag zu erhalten. Eine „Preisgarantie“ – vergleichbar

einem öffentlich-rechtlich fixierten Entgelt, z. B. bei kommunalen Gebühren oder Beiträgen – gibt es in der Regel im Zivilrecht nicht. Im Vertragsrecht gilt der Grundsatz der freien Preisgestaltung. Die Partner eines Werkvertrages sind nicht an die Vergütungsregel des § 632 Abs. 2 BGB gebunden und können sich auf eine höhere als die gesetzlich vorgesehene Vergütung einigen. Dem Besteller steht es frei, eine aus seiner Sicht überhöhte Forderung zu akzeptieren oder sich auf Zahlung verklagten zu lassen. Im Hinblick auf diese vertragsrechtlichen Überlegungen fällt ein Irrtum der Beteiligten über das angemessene Entgelt – insbesondere des Bestellers (hier: F) – in den Risikobereich der jeweiligen Vertragspartei.

Eine aktive Täuschung scheidet daher aus. Auch eine Täuschung durch Unterlassen lehnt das Gericht ab. Eine strafrechtlich relevante Aufklärungspflicht (§ 13 Abs. 1 StGB) setze in allgemeinen Vertragsverhältnissen besondere Umstände (z. B. ein gesteigertes Vertrauensverhältnis) voraus, die hier nicht vorlägen.

OLG München, Beschl. v. 7. 9. 2009 – 5 St RR 246/09