



## **Wortprotokoll** der 13. Sitzung

### **Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe**

Berlin, den 21. Mai 2014, 15:00 Uhr  
Konrad-Adenauer-Str. 1, 10557 Berlin  
Paul-Löbe-Haus, Saal PLH 2.600

Vorsitz: Michael Brand, MdB

## Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

### **Tagesordnungspunkt 1**

**Seite 15**

Menschenhandel und Zwangsprostitution in  
Europa



### Mitglieder des Ausschusses

	<b>Ordentliche Mitglieder</b>	<b>Stellvertretende Mitglieder</b>
CDU/CSU	Brand, Michael Fabritius, Dr. Bernd Heinrich (Chemnitz), Frank Jüttner, Dr. Egon Patzelt, Martin Steinbach, Erika Zertik, Heinrich	Frieser, Michael Kovac, Kordula Lengsfeld, Dr. Philipp Steiniger, Johannes Stockhofe, Rita Vaatz, Arnold Weiler, Albert
SPD	Bätzing-Lichtenthäler, Sabine Diaby, Dr. Karamba Finckh-Krämer, Dr. Ute Heinrich, Gabriela Schwabe, Frank Veit, Rüdiger	Erler, Dr. h.c. Gernot Mützenich, Dr. Rolf Reichenbach, Gerold Schulte, Ursula
DIE LINKE.	Groth, Annette Höger, Inge	
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Koenigs, Tom Nouripour, Omid	Amtsberg, Luise Schulz-Asche, Kordula



## Tagesordnungspunkt 1

### Menschenhandel und Zwangsprostitution in Europa

Vors. **Michael Brand** (CDU/CSU): Liebe Kolleginnen und Kollegen, liebe Mitglieder des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe, liebe Kollegen aus anderen Ausschüssen – es haben sich eine Reihe von Kollegen aus dem Innenausschuss, dem Europaausschuss, dem Rechtsausschuss und dem Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend angemeldet – verehrte Sachverständige, meine sehr geehrte Damen und Herren. Es sind viele gekommen, das Interesse ist groß, lassen Sie mich trotzdem zunächst die Formalitäten abhandeln. So möchte ich Ihr Einverständnis einholen, liebe Kolleginnen und Kollegen, dass Abgeordnete anderer Ausschüsse ebenso ein Rede- und Fragerecht wie die Ausschussmitglieder haben. Die Liste der angemeldeten Abgeordneten aus den anderen Ausschüssen liegt vor. Ich möchte außerdem darauf hinweisen, dass die Sitzung heute einen öffentlichen Charakter hat, im Hauskanal des Deutschen Bundestages direkt übertragen wird und auch im Internet live zu verfolgen ist. Sollten die Plätze hier im Saal erschöpft sein, was bald der Fall ist, besteht im Sitzungssaal E.800 die Möglichkeit, der Direktübertragung zu folgen. Ich möchte auch den Hinweis geben, dass die Anhörung simultan gedolmetscht wird, mit Blick auf die Sachverständige Frau Hoff aus Amsterdam, die in Englisch vortragen wird. Ich sage bei dieser Gelegenheit auch schon einmal ein herzliches Dankeschön an die Dolmetscher.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen, es ist dies die erste Anhörung des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe in der 18. Wahlperiode. Sie ist allerdings nicht die erste, die wir zum Thema „Menschenhandel“ machen. Bereits vor Jahren, und zwar am 30. November 2011, hat sich der Ausschuss mit dieser Materie befasst und versucht, für eines der schwersten menschenrechtlichen Probleme in Europa Lösungen zu finden. Der

Ausschuss hat damit auch gezeigt, dass er an den wichtigen Themen dranbleibt. Schwerpunkt der heutigen Anhörung – auch vor dem Hintergrund der angestrebten Reform des Prostitutionsgesetzes von 2002 – sind die Zwangsprostitution und der Menschenhandel mit speziellem Fokus auf Europa bzw. Osteuropa. Als Parlament müssen wir heute anerkennen, dass in der Vergangenheit im Umgang mit dieser groben Menschenrechtsverletzung auf unserem Kontinent auch falsche Schlussfolgerungen gezogen worden sind. Einige sagen, es zähle zu den bitteren Wahrheiten, dass Deutschland zum Bordell Europas geworden ist und dass diese Menschenrechtsverletzungen durch rechtliche und ökonomische Fehler befördert wurden. Der Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe wird noch in diesem Jahr eine Reise in betroffene Herkunftsländer in Osteuropa unternehmen. Der Schwerpunkt liegt dabei auf Rumänien, Bulgarien und der Moldau. Es sollen Gespräche mit Behörden und der Zivilgesellschaft vor Ort geführt werden, um nach Möglichkeiten zu suchen, wie diese schlimme Entwicklung schon an der Quelle sinnvoll bekämpft werden kann. In der heutigen Anhörung versuchen wir außerdem, die derzeit vom Bundestag beratene Verschärfung von Regeln zu beleuchten und zu erörtern, wie es gelingt, einen größtmöglichen Schutz im Bereich Menschenhandel und Prostitution zu erreichen. Es ist völlig klar, dass die teilweise kriminellen Milieus sich nicht einfach an Recht und Gesetz halten. Umso mehr kommt es darauf an, denjenigen einen Ausweg zu eröffnen, die, aus welchen Motiven auch immer, in die Fänge von Ausbeutung, Zwangsprostitution und Gewalt geraten sind. Wir erwarten uns von dieser Anhörung – und das gilt auch für die Kolleginnen und Kollegen aus den anderen Fachausschüssen – vertiefte Einblicke und möglichst praktikable und wirksame Umsetzungsvorschläge im Kampf gegen dieses Übel. Wir alle hier hoffen, das darf ich sicherlich sagen, dass es uns gelingen möge, diesen, für einen Kontinent, der sich den Menschenrechten verschrieben hat, unhaltbaren Zustand möglichst weit zu reduzieren. Sie alle



werden vermutlich gestern die Untersuchung der Vereinten Nationen zur Kenntnis genommen haben, wonach durch Sklavenarbeit und sklavenähnliche Arbeit weltweit 120 Milliarden Euro Umsatz erzielt werden. Zwei Drittel dieser illegalen Gewinne entfallen laut einer Studie der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) auf die Zwangsprostitution. Es sind dabei nicht allein die Umsatzzahlen, die erschrecken. Wir alle wissen, dass ein erheblicher Prozentsatz dieser sklavenartigen Arbeit eben genau in dem Bereich abverlangt, erpresst und mit Gewalt erzwungen wird, den wir heute zu beraten haben. Wir sprechen also über ein menschenrechtliches Problem allerersten Ranges, und das mitten in Deutschland. Und wir diskutieren die Fähigkeit dieses Kontinents, auch unseres Landes, sich von diesen Unrechtstatbeständen möglichst weitgehend zu befreien. Ich hoffe, dass wir mit Sachverstand, mit Engagement und auch der notwendigen Portion Härte, Differenziertheit und Präzision an diese Thematik herangehen. Mir scheint dies eine zentrale Voraussetzung dafür zu sein, dass wir auch zu einem konkreten Ergebnis kommen. Bevor ich die Sachverständigen vorstelle, möchte ich auch im Namen der Kollegen, von denen einige zwischendurch den Saal verlassen müssen, darauf hinweisen, dass zeitgleich im Plenarsaal eine Aktuelle Stunde zu einem Thema stattfindet, das uns ebenfalls sehr am Herzen liegt, nämlich die Freilassung der von Boko Haram entführten Schulmädchen in Nigeria. Ich wollte dennoch die Sitzung unserer Anhörung nicht unterbrechen, da ich der Auffassung bin, dass dies den Charakter der Veranstaltung zerstört hätte. Ich bitte daher um Nachsicht, wenn einige Kollegen den Saal verlassen werden, um anschließend wieder zu uns zu stoßen. Ich möchte Ihnen jetzt die Sachverständigen vorstellen. Wir freuen uns, dass Sie gekommen sind und wir heute so kompetente Sachverständige hier begrüßen können. Ich nehme die Vorstellung in alphabetischer Reihenfolge vor, nicht ohne den Sachverständigen auch noch einmal für die teilweise Zuleitung schriftlicher Stellungnahmen

zu danken, die bereits an alle Mitglieder und die Abgeordneten, die als Gäste teilnehmen, versandt wurden, aber auch draußen ausliegen. Ich beginne bei Frau Dr. Petra Follmar-Otto auf der linken Seite: Sie ist Leiterin der Abteilung Menschenrechtspolitik Inland/Europa am Deutschen Institut für Menschenrechte. Ihr Studium der Rechtswissenschaften absolvierte sie in Saarbrücken und Hamburg, wo sie 2007 promoviert wurde. Seit 2003 ist sie Mitarbeiterin des Deutschen Instituts für Menschenrechte mit den Themen Folterprävention, Diskriminierungsschutz, Rechte von Migrantinnen und Migranten sowie moderne Formen der Sklaverei. Zuvor war sie für verschiedene Frauenrechtsorganisationen und internationale Organisationen zu den Themen Frauenrechte und Migration tätig. Zu ihren Veröffentlichungen zählt unter anderem die 2009 (gemeinsam mit Heike Rabe) erschienene Publikation mit dem Titel „Menschenhandel in Deutschland: Die Menschenrechte der Betroffenen stärken“. Ich begrüße außerdem Suzanne Hoff aus dem Nachbarland, den Niederlanden, genauer aus Amsterdam. Sie ist seit 2005 Internationale Koordinatorin von La Strada International, einer Organisation, die sich für die Bekämpfung von Menschenhandel und sexueller Ausbeutung von Frauen engagiert. Sie hat eine Ausbildung als Journalistin und einen Masterabschluss der Universität Amsterdam im Fach Osteuropakunde. Vor ihrer jetzigen Tätigkeit war sie Koordinatorin des La Strada-Programms der Niederländischen Stiftung zur Bekämpfung von Frauenhandel. Ich begrüße herzlich Michael Jürs, Journalist und Autor. Er hat Politische Wissenschaften, Germanistik und Geschichte in Krefeld und München studiert, war 1986 bis 1990 Chefredakteur der Zeitschrift „Stern“, 1992 bis 1994 der Zeitschrift „Tempo“. Bekannt geworden ist er durch zahlreiche Beiträge für die „Süddeutsche Zeitung“, den „Tagesspiegel“ und die „Frankfurter Allgemeine Zeitung“. Er ist außerdem Autor mehrerer Sachbücher, zuletzt erschien unter dem Titel „Sklavenmarkt Europa“



eine weithin beachtete Dokumentation über den weltweiten Menschenhandel.

Ich begrüße in unserer Mitte Carsten Moritz, Kriminaldirektor und Leiter des Referats SO 13 beim Bundeskriminalamt in Wiesbaden. Das Referat umfasst die Zuständigkeiten Operative Auswertung, Menschenhandel, Handel mit Kindern und Dokumentenkriminalität. Herr Moritz war bereits einmal Sachverständiger in einer Öffentlichen Anhörung des Deutschen Bundestages zum Thema Menschenhandel im Jahr 2011 und wird auch bei der Anhörung im Rechtsausschuss im Juni dabei sein.

Ich begrüße herzlich Elvira Niesner, seit 2001 Geschäftsführerin der Beratungsstelle FIM - Frauenrecht ist Menschenrecht e.V., Beratungs- und Informationszentrums für Migrantinnen und ihre Familien in prekären Lebenslagen sowie Fachberatungs- und hessische Koordinierungsstelle für Opfer von Menschenhandel in Frankfurt. Frau Niesner absolvierte ein Studium der Soziologie, u.a. in Thailand und den Philippinen. Vor ihrer jetzigen Tätigkeit war sie Wissenschaftliche Mitarbeiterin beim Frankfurter Institut für Frauenforschung (FIF). Sie ist Autorin mehrerer Bücher zum Thema Frauenhandel, Heiratsmigration und Prostitutionstourismus. 2001 erschien (gemeinsam mit C. Jones-Pauly) das Buch „Frauenhandel in Europa: Strafverfolgung und Opferschutz im internationalen Bereich“. Ich darf Sie alle ganz herzlich hier willkommen heißen.

Zum Ablauf haben wir folgendes vereinbart: Die Sachverständigen werden in alphabetischer Reihenfolge die Gelegenheit für ein kurzes Eingangsstatement von fünf bis maximal 10 Minuten erhalten, sodass wir dann um 16:00 Uhr spätestens in die Runde einsteigen können, in der – jeweils nach ihrer Stärke – die Fraktionen das Wort ergreifen. Es wird dann eine Antwortrunde in umgekehrter Reihenfolge geben, bevor wir anschließend in die zweite Fragerunde einsteigen. Ich will bereits jetzt ankündigen, dass wir pünktlich um 18:00 Uhr die Anhörung beenden werden, da der Ausschuss anschließend zu einem

Empfang für die Nichtregierungsorganisationen eingeladen hat. Die Sachverständigen sind übrigens ganz herzlich dazu eingeladen. Einzelne Sachverständige müssen allerdings Flüge und Zugverbindungen erreichen. Auch deswegen werde ich mich bemühen, die Anhörung pünktlich um 18:00 Uhr zu beenden. Ich darf jetzt als erstes das Wort an Frau Dr. Follmar-Otto geben. Vielen Dank.

Dr. **Petra Follmar-Otto**: Herzlichen Dank, Herr Vorsitzender, für die Einladung. Meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordnete, ich freue mich, dass der Ausschuss auch in dieser Legislaturperiode mit neuer Besetzung sich weiter des Themas „Menschenhandel“ annimmt. Das Deutsche Institut für Menschenrechte als nationale Menschenrechtsinstitution ist an dem Thema schon lange dran. So haben wir in den Jahren 2009 bis 2013 in Kooperation mit der Stiftung „Erinnerung, Verantwortung, Zukunft“ ein intensives Projekt unter dem Titel „Zwangsarbeit heute – Betroffene von Menschenhandel stärken“ durchgeführt. Ich möchte Sie gerne ausdrücklich auf die Abschlusspublikation dieses Projekts hinweisen, die ich auch in einer gewissen Stückzahl mitgebracht habe, nämlich die Handreichung „Menschenhandel als Menschenrechtsverletzung – Strategien und Maßnahmen zur Stärkung der Betroffenenrechte“. Es handelt sich um eine Publikation, die wir gemeinsam mit dem Dachverband der Fachberatungsstellen gegen Frauenhandel KOK e.V. mit Blick auf diese Legislaturperiode und den gesetzlichen, politischen und praktischen Handlungsbedarf erstellt haben.

Ich möchte meine mündliche Stellungnahme mit einigen Eckpunkten zum menschenrechtlichen Rahmen des Kampfes gegen Menschenhandel beginnen und will dann auf drei zentrale Punkte eingehen, wo wir konkreten Handlungsbedarf in Deutschland sehen. Menschenhandel ist eine Verletzung elementarer Rechte der Betroffenen und löst als strukturelles Phänomen menschenrechtliche Verantwortung bei den Herkunftsländern, den Transitländern und den



Zielstaaten des Menschenhandels aus. Das ergibt sich bereits aus den allgemeinen Menschenrechtsverträgen, wurde aber stark unterstrichen durch die im letzten Jahrzehnt abgeschlossenen besonderen internationalen und regionalen Schutzinstrumente gegen Menschenhandel. Besonders hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die Europaratskonvention gegen Menschenhandel, zu deren nationaler Umsetzung Deutschland verpflichtet ist. Dabei ist vielleicht interessant zu wissen, dass derzeit die Prüfung der Umsetzung der Konvention in Deutschland durch den dafür berufenen Expertenausschuss des Europarates durchgeführt wird. Im Juni wird eine Delegation Deutschland besuchen. Vielleicht wäre das eine Gelegenheit, wo auch der Ausschuss überlegen könnte, ob er mit dieser Delegation ins Gespräch kommen möchte. Denn es wird bei diesem Besuch darum gehen, was Deutschland bisher getan hat und weiterhin tun wird, um die Verpflichtungen aus der Konvention umzusetzen.

Zu diesem wichtigen völkerrechtlichen Bereich gehört natürlich ganz zentral auch die Rolle der Europäischen Union, insbesondere ist hier auf die EU-Menschenhandelsrichtlinie hinzuweisen, mit deren Umsetzung Deutschland ja bekanntermaßen seit einem Jahr im Verzug ist. Die menschen- und europarechtlichen Vorgaben beziehen sich umfassend auf alle mit Menschenhandel verbundenen Ausbeutungsformen, insbesondere auf sexuelle Ausbeutung und Arbeitsausbeutung als den beiden großen Bereichen, aber zum Beispiel auch auf erzwungene Bettelei, erzwungene Kriminalität und Organhandel. Da der Ansatzpunkt der Menschenrechte immer die Situation der Opfer, der Betroffenen von Menschenrechtsverletzungen, ist, gelten die staatlichen Verpflichtungen unabhängig davon, ob Menschenhandel im Kontext organisierter Kriminalität stattfindet oder nicht. Der Schutzrahmen umfasst alle Opfergruppen – Frauen, Männer, Jungen und Mädchen –, wobei natürlich die überproportionale Betroffenheit von Frauen aus dem Bundeslagebild des BKA zu berücksichtigen ist. Diesem Lagebild lässt sich für das vergangene

Jahr entnehmen, dass in Deutschland nach wie vor 96 Prozent der von sexueller Ausbeutung Betroffenen Frauen sind. Die internationale Arbeitsorganisation, die Sie, Herr Vorsitzender, auch zitiert haben, schätzt, dass auf alle Ausbeutungsformen bezogen, im Bereich der EU immer noch 85 Prozent der Betroffenen Frauen sind. Das heißt, auch im Bereich der Arbeitsausbeutung haben wir eine überproportionale Betroffenheit von Frauen. Ebenfalls zu berücksichtigen ist die Situation von Kindern im Sinne der Kinderrechtskonvention, also der unter 18-Jährigen, für die besondere Schutz- und Gewährleistungspflichten gelten, die natürlich auch für kindliche Betroffene von Menschenhandel zu berücksichtigen sind. Ebenso gilt der menschenrechtliche Schutz für Angehörige von Drittstaaten, EU-Bürgerinnen und Staatsangehörige. Wir sehen in den Lagebildern, dass sich aus allen drei Gruppen Betroffene im Hellfeld finden. Bedeutsam für Prävention und Opferschutz ist aber die rechtlich und faktisch erhöhte Verletzlichkeit von Migrantinnen aufgrund ihrer prekären Aufenthaltssituation, fehlenden Sprachkenntnisse sowie fehlenden Kenntnissen des Rechtssystems, staatlicher Institutionen und nichtstaatlicher Unterstützungsangebote. Dies machen sich die Täter und Täterinnen von Menschenhandel gezielt zu nutze. Neben dem Einsatz von Drohungen, Gewalt oder von Mechanismen wie Schuldknechtschaft wird gezielt die prekäre Situation der Betroffenen und deren Unwissenheit ausgenutzt, um sie in eine Ausbeutungssituation zu bringen oder in der Ausbeutungssituation zu halten. Alle für Deutschland geltenden menschen- und europarechtlichen Vorgaben beziehen sich auf Zwangs- und Ausbeutungssituationen, sei es in der Prostitution oder in anderen Wirtschaftssektoren. Der Fokus der Verpflichtungen liegt auf der Stärke der Rechte der Opfer. Deswegen sollte die Umsetzung dieser Rechte meines Erachtens getrennt werden von der Nachholung erforderlicher gewerberechtlicher oder sonstiger Regulierungen der Prostitution und eben auch der freiwilligen



Prostitution. Die internationalen Übereinkommen stellen die Bekämpfung des Menschenhandels auf die bekannten drei Säulen „Prävention“, „Strafverfolgung“ und „Schutz der Opfer“ (Prevention, Prosecution and Protection). Dabei bestätigt sich im internationalen Vergleich – und dies stimmt auch im Fall Deutschlands –, dass die meisten von den Staaten getroffenen Maßnahmen sich auf die Strafverfolgung der Täter konzentrieren und dass die Stärkung der Opferrechte am langsamsten vorankommt. Das ist auch die Diagnose des Büros der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC), also derjenigen Abteilung in den Vereinten Nationen, die sich speziell mit Menschenhandel beschäftigt. Den Staaten werden daher in der Europaratkonvention auch umfangreiche Verpflichtungen auferlegt, das heißt die Pflicht zur Identifikation von Betroffenen, zu deren Information, zur materiellen, psychosozialen und medizinischen Unterstützung und auch die Entschädigungsrechte der Betroffenen werden gestärkt. Ich komme damit zu den drei zentralen Punkten. Hinsichtlich weiterer Aspekte verweise ich auf die schriftliche Stellungnahme, aber auch auf die ausführliche Publikation. Ich möchte angesichts zahlreicher Handlungsansätze und Maßnahmen im Folgenden auf drei zentrale Bereiche eingehen. Da ist zum einen die Frage nach aufenthaltsrechtlichen Verbesserungen für Drittstaatsangehörige, nach der Sicherstellung einer Opferentschädigung für alle Betroffenen, der Verbesserung der Datenlage zu Menschenhandel und der Einrichtung einer unabhängigen Berichterstattungsstelle zum Menschenhandel. Was wir brauchen, ist eine aufenthaltsrechtliche Verbesserungen für Betroffene aus Drittstaaten. Auch im Koalitionsvertrag ist ja vorgesehen, dass diese Bundesregierung eine Verbesserung der aufenthaltsrechtlichen Situation herbeiführt. Wir meinen dabei, dass der Aufenthaltstitel für von Menschenhandel Betroffene in Anerkennung ihres Status als Opfer einer Menschenrechtsverletzung und als Grundlage für die Umsetzung ihrer Rechte

auf Rehabilitation und Entschädigung von ihrer Rolle als Zeugen im Strafverfahren abgekoppelt werden und gleichzeitig die Möglichkeit des Familiennachzugs eröffnet werden sollte. Es gibt einen aktuellen Entwurf des Bundesministeriums des Innern, der eine Ergänzung im Aufenthaltsgesetz vorsieht. Diese Ergänzung genügt jedoch unseres Erachtens den genannten beiden Anforderungen noch nicht. Derzeit, das heißt nach geltender Rechtslagen, sind die Rechte von Betroffenen von Menschenhandel eng an ihre Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden gekoppelt. Angehörige von Drittstaaten können nur im Fall einer verwertbaren Zeugenaussage eine Aufenthaltserlaubnis erhalten, die jeweils mit Abschluss des Strafverfahrens gegen die Täter und Täterinnen endet. In dem Moment, in dem die Betroffene also aufgefordert ist, erste Angaben zu Tat und Täterin bzw. Täterinnen zu machen, besitzt die Betroffene in Bezug auf ihren Aufenthaltsstatus keine Rechtssicherheit und keine über das Strafverfahren hinausreichende Perspektive, weder für sich noch für ihre Familie, also auch eventuell im Herkunftsland zurückgelassene Kinder. Es gibt zwar die Praxis der Erteilung einer sechsmonatigen Aufenthaltserlaubnis und entsprechenden Verlängerung. Es gibt den theoretischen Zugang zum Arbeitsmarkt, der jedoch praktisch erschwert wird, denn als Arbeitgeber und Arbeitgeberin werde ich mir genau überlegen, ob ich jemanden anstelle, bei dem völlig unklar ist, ob er nach sechs Monaten noch hier ist. Das Recht auf Familiennachzug ist für die Betroffenen nach geltender Rechtslage ohnehin ausdrücklich ausgeschlossen. Eine Befragung der Fachberatungsstellen gegen Menschenhandel im Rahmen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Menschenhandel des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend aus dem Jahr 2013 hat gezeigt, dass sich ein erheblicher Teil der Betroffenen, die in den Fachberatungsstellen beraten werden, gegen eine Aussage entscheidet und dass sich im Durchschnitt nur jede siebte betroffene Drittstaatsangehörige, von der die



Fachberatungsstellen Kenntnis haben, an die Polizei wendet. Als Hauptgründe werden die Angst vor den Tätern bzw. Täterinnen und vor Vergeltungsmaßnahmen sowohl gegen die eigene Person als auch gegen Familienangehörige genannt, außerdem die Rechtsunsicherheit und die fehlende Perspektive.

Ich bin im Einklang mit dem Koalitionsvertrag der Auffassung, dass die Herstellung einer rechtssicheren Aufenthaltsperspektive und die Ermöglichung des Familiennachzugs auch die Effektivität der Strafverfolgung erhöhen kann. Mittlerweile sieht auch eine ganze Reihe europäischer Staaten neben der Aufenthaltserlaubnis zur Mitwirkung am Strafverfahren weitere Aufenthaltsgründe für Betroffene von Menschenhandel vor, die nicht an die Zeugenrolle geknüpft sind. Über Regelungen, die für die Betroffenen günstiger sind als in Deutschland, verfügen neben dem oft als Beispiel zitierten Italien auch Spanien, Belgien, Österreich, das Vereinigte Königreich Luxemburg und Norwegen. Ich möchte weiterhin darauf hinweisen, dass die Abkopplung vom Strafverfahren eine rechtlich verpflichtende Vorgabe der Europaratskonvention im Falle von minderjährigen Opfern von Menschenhandel ist. Nach dem Lagebild 2012 des BKA sind 17 Prozent der Opfer Minderjährige, das heißt unter 18 Jahre alt, die einen entsprechenden Rechtsanspruch aus dem Menschenhandel haben würden.

Nur noch ganz kurz, die zwei weiteren Bereiche: Einerseits muss die Opferentschädigung sichergestellt werden, andererseits müssen aber auch die Ansprüche nach dem Opferentschädigungsgesetz allen Betroffenen von Menschenhandel zugute kommen. Das ist im Moment aufgrund der geltenden Rechtslage nicht der Fall. Die Datenlage zu Menschenhandel und das Wissen über die Wirkung von Maßnahmen gegen Menschenhandel sind in Deutschland unzureichend. Wir haben nur Hellfeld, Zahlen des Bundeskriminalamtes oder auch der Fachberatungsstellen. Wir wissen nichts oder fast nichts über das Dunkelfeld, wobei man vor allem

im Bereich der Arbeitsausbeutung, wo sehr viel geringere Opferzahlen als im Bereich der Zwangsprostitution vorliegen, davon ausgehen kann, dass es ein erhebliches Dunkelfeld gibt. Die EU-Richtlinien gegen Menschenhandel verpflichtet Deutschland zur Einrichtung einer nationalen Berichterstattungsstelle gegen zu Menschenhandel. Eine solche Stelle hätte das Potenzial, genau diese Lücke zu schließen, Daten systematisch zu erheben, auch solche, die Auskunft über die Auswirkung von Maßnahmen und die tatsächliche Umsetzung der Opferrechte geben. Ich komme zum Schluss, Herr Vorsitzender, und werde gerne in der Fragerunde noch auf Einzelfragen eingehen.

Vors. **Michael Brand** (CDU/CSU): Herzlichen Dank Frau Dr. Follmar-Otto. Ich darf das Wort an Frau Hoff geben.

**Suzanne Hoff:** Vielen Dank, dass Sie mich heute hierher eingeladen haben. Ich freue mich sehr, hier im Namen meiner Organisation sprechen zu dürfen. Wie bereits erwähnt, arbeite ich als internationale Koordinatorin für La Strada International in Amsterdam. Wir vertreten acht Länder, sowohl EU-Staaten als auch Nicht-EU-Staaten. Für mich ist die Teilnahme hier sehr interessant – auch, weil mir die Fragen bereits vorab vorlagen und wir uns so mit den Antworten im Vorfeld beschäftigen konnten. Mir fiel besonders auf, dass die hier geführte Diskussion in ganz Europa Thema ist. Die gleichen Fragen, die uns in den Niederlanden beschäftigen, stellen sich überall in Europa. Meiner Einschätzung nach ist Deutschland hier keine Ausnahme.

Sehr kurz zu La Strada International: Als Projekt gibt es uns seit fast 20 Jahren, jetzt sind wir auch offiziell eine Organisation. Unser Schwerpunkt liegt vor allem auf Lobby- und Advocacy-Arbeit, aber auch auf der Verhütung von Menschenhandel. Auf nationaler Ebene bieten wir zudem direkte Unterstützung für Opfer von Menschenhandel. Es freut mich sehr, dass Sie den Besuch einiger Länder planen. Wir unterhalten auch Büros in Bulgarien und der Republik Moldau, und wir



möchten Sie unbedingt einladen, uns dort zu besuchen und meine Kollegen zu treffen. Es freut mich, dass Frau Dr. Petra Follmar-Otto bereits ein wenig den Rahmen vorgegeben und die wichtigsten Rechtsvorschriften genannt hat. Ich werde daher darauf nicht mehr näher eingehen. Ich möchte vor allem auf meine Antworten zu den gestellten Fragen eingehen und diese nochmals zusammenfassen.

Zuerst etwas zu den statistischen Angaben und der Tatsache, dass die Datenlage sehr dünn ist und es fast keine Angaben zum Menschenhandel als Sachlage sowie zur Anzahl der Menschenhandelsopfer gibt: Bisher ist deutlich, dass alle europäischen Länder für die Datenerhebung sehr unterschiedliche Methoden und Gremien heranziehen. Meines Wissens haben zum jetzigen Zeitpunkt neun EU-Staaten, darunter auch die Niederlande, einen Berichtersteller oder eine Berichterstellerstelle. In allen anderen Ländern sind sehr unterschiedliche Institutionen, sehr oft auch Ministerien, für diese Aufgabe zuständig.

Das Problem hierbei ist nicht nur, dass das Problem nicht allein auf nationaler Ebene liegt und es schwierig ist, an ausreichende Informationen zu gelangen, sondern auch, dass die Daten der einzelnen EU-Mitgliedstaaten sich derzeit sehr schwer vergleichen lassen. So hat beispielsweise die Europäische Kommission – wie in einigen Antworten angesprochen – in einem Eurostat-Bericht den Zeitraum 2008-2010 abgedeckt. Als Gesamtzahl wurden 9 528 Personen genannt, die in den Mitgliedstaaten identifiziert und von Nichtregierungsorganisationen oder Regierungsgremien gemeldet wurden. Ich meine, die Daten wurden von den Mitgliedstaaten erhoben. Und wie bereits erwähnt, gibt es die Zahlen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO). So gehen offenbar die Zahlen der ILO für alle 28 Mitgliedstaaten der Europäischen Union von geschätzten 880 000 Personen aus. Ich habe das kurz selbst nachgerechnet: Die Europäische Union berichtete von 1,08 Prozent der genannten Gesamtzahl. Das bedeutet, dass die Dunkelziffer in

Bezug auf die geschätzte Zahl von Menschenhandelsopfern bei 99 Prozent liegt. Und so weiß niemand genau, wo sie sich aufhalten, noch ist bekannt, ob die Zahlen wirklich so weit auseinanderklaffen oder ob die Schätzung falsch ist.

Wenn wir uns zum Beispiel meine Heimat, die Niederlande, ansehen, so beziehen sich 20 Prozent der Fälle in diesem EU-Bericht, den wir generell anzweifeln, auf die Niederlande. Das bezweifeln wir vor allem auch, weil wir ein relativ kleines Land im Vergleich zu vielen anderen der 28 Mitgliedstaaten sind.

Allgemein kann man sagen, dass Fälle im Dunkeln bleiben. Und wie Sie schon sagten, haben die Betroffenen meist Angst davor, als Zeugen auszusagen. Manchmal möchten sie auch nicht gemeldet werden oder andere bemerken sie nicht – vor allem, wenn es um Zwangsarbeit geht. Hinzu kommt, dass sie immer noch nicht sicher sein können, dass sie in allen EU-Mitgliedstaaten die angemessene Unterstützung und Hilfeleistungen erhalten, die sie benötigen.

Wir arbeiten eng mit dem Koordinierungskreis KOK in Deutschland zusammen. Gerade läuft ein Projekt zu Datenerhebung und Datenschutz. Uns ist bewusst (weil wir schon viele Projekte und viele Diskussionen zur Datenerhebung verfolgt haben), dass häufig die Rechte der Menschenhandelsopfer dabei in Vergessenheit geraten. Immer mehr Mitgliedstaaten möchten Daten, und sie möchten dabei auch wesentlich mehr über die Betroffenen von Menschenhandel erfahren. Manchmal werden Nichtregierungsorganisationen gebeten, private und sensible Daten von Betroffenen herauszugeben. Mit einem derzeit aktuellen Projekt möchten wir die Rechte von Menschenhandelsopfern fördern. Und wir möchten, dass es Schutzkriterien für Menschenhandelsopfer gibt.

Zu den Aufenthaltsrechten, die auch von meinem Vorredner kurz angesprochen wurden: Wie in vielen anderen europäischen Ländern können Menschenhandelsopfer auch in Deutschland nur dann das Aufenthaltsrecht erhalten, wenn sie bereit sind – ungeachtet von Bedenkzeiten –, mit den



Behörden zu kooperieren. Nach internationalem Recht sollte die Bedenkzeit mindestens einen Monat betragen. In den Niederlanden gilt beispielsweise ein Zeitraum von drei Monaten. In einigen Ländern ist also ein Monat, in anderen sind zwei Monate vorgeschrieben und manchmal gibt es auch keine zeitliche Frist. Das bedeutet auch, dass eine betroffene Person über einen längeren Zeitraum bedingungslosen Zugang *[zu Unterstützung]* hat. Aber in allen EU-Mitgliedstaaten (oder mehr oder weniger allen) haben Menschenhandelsopfer keinen Zugang zu bedingungsloser Unterstützung. Es gibt einige positive Beispiele wie Italien, das schon genannt wurde, und noch einige andere. Ich erkundigte mich auch bei einigen NROs in anderen Ländern: Sie berichten, dass bedingungslose Unterstützung, sofern sie angeboten wird, oft nur denen zugutekommt, die bereits das Aufenthaltsrecht haben. In den Niederlanden sind dies zum Beispiel Staatsangehörige oder Bürger aus anderen europäischen Ländern, Drittstaatsangehörige meist nicht. Unsere Empfehlung geht eindeutig in Richtung bedingungsloser Unterstützung, so, wie es sowohl in der Richtlinie als auch vom Europarat gefordert und den Staaten zur Erwägung empfohlen wird.

Bezüglich der anderen Fragen zur Rolle der Freier bei der Strafverfolgung und ihrem möglichen Beitrag bei der Identifikation von Menschenhandelsopfern und zu Gerichtsverfahren: Allgemein können Freier unserer Erfahrung gemäß eine sehr konstruktive Rolle spielen, da sie nicht nur erkennen, wenn ein Fall von Menschenhandel vorliegt oder betroffene Personen identifizieren können. Freier können auch Menschenhandelsopfern helfen, um Unterstützung zu bitten oder zu fliehen. Hierzu gibt es nur sehr wenige Daten und ich habe dies für einige Anfragen überprüft: Eine Verbrechensbekämpfungskampagne 2012 in den Niederlanden zeigte, dass Freier ungefähr fünfmal die Woche Fälle von Menschenhandel und illegale Prostitution meldeten.

Im Großen und Ganzen schätzen wir die Rolle von

Freiern als sehr wichtig ein und würden sie daher ungern kriminalisiert sehen, da wir davon ausgehen, dass sie dann weniger bereitwillig solche Fälle melden werden. Wir würden generell lieber den Schwerpunkt auf einen besseren Zeugenschutz für Menschenhandelsopfer legen. Je besser die Möglichkeiten sind, vor Gericht geschützt zu sein – und die internationalen Rechtsvorschriften sehen da mehrere Möglichkeiten vor –, je besser sie geschützt und unterstützt werden, desto bereitwilliger sagen sie als Zeugen aus. Zudem möchte ich nochmals betonen, dass die Mitgliedstaaten nicht auf die Bereitschaft zur Zeugenaussage angewiesen sind, da es zahlreiche andere Möglichkeiten und Mittel gibt, Beweismittel zu erhalten.

Zum Schutz von Prostituierten in den Rechtsvorschriften: Mit diesem Problem haben wir uns auch sehr intensiv in den Niederlanden beschäftigt. Wir beobachten – und es deckt sich mit dem, was Sie gesagt haben –, dass immer noch viele unserer Klienten zu Menschenhandelsopfern für die Sexindustrie werden, aber wir stellen auch zunehmend mehr Fälle von Zwangsarbeit fest. Wir sind der Meinung, dass die Studienlage in Hinblick auf die Auswirkungen der unterschiedlichen Rechtsvorschriften und -systeme sehr dürftig ist. Und zurzeit haben wir den Eindruck, dass es keine stichhaltigen Studien gibt, die Beweise liefern, welche Rechtsvorschriften die besten sind. Wir stellen sehr oft fest, dass Studien verzerrt und einseitig sind. Die niederländische nationale Berichterstatteerin veröffentlichte vor kurzem ihren neuen Bericht, der schon verfügbar ist, allerdings nur in niederländischer Sprache. Auf ihrer Website gibt es aber bereits ein Kapitel in Englisch. In diesem Kapitel geht es um Studien, die die Auswirkungen von Rechtsvorschriften untersuchen. Sie betont, dass es viele Probleme im Zusammenhang mit der aktuellen Studienlage gibt. Die Studien sind nicht nur einseitig, sondern es ist auch zu beobachten, dass im täglichen Gebrauch Studien schon vor Gesetzesänderungen angewendet werden. Es gibt also mehrere Themen, aber ich empfehle Ihnen, das Kapitel zu lesen.



Generell sind wir der Meinung, dass durch ein Prostitutionsverbot oder eine Kriminalisierung von Freien oder Prostituierten Prostitution gleichgesetzt würde mit Gewalt gegen Frauen. Wir sehen dies als negative Entwicklung, da dadurch das Problem weiter in den Untergrund gedrängt wird. Wir wünschen uns, dass die Rechte von Prostituierten gestärkt werden. Wir möchten uns lieber auf die Anwendung der bestehenden Rechtsvorschriften konzentrieren, um bessere Kriterien und Standards sowie bessere Arbeitsbedingungen zu gewährleisten. Wir möchten auch die Prostituierten am Entwurf der neuen Rechtsvorschriften beteiligt sehen. Wir finden, dass das mehr im Mittelpunkt stehen sollte. Zum Schluss noch ein Wort zur Empfehlung der EU-Richtlinie und dem Übereinkommen des Europarats: Soweit ich weiß, haben 20 Mitgliedstaaten die Richtlinie umgesetzt, d. h. ihre Rechtsvorschriften entsprechen der Richtlinie. Allerdings waren alle Mitgliedstaaten dazu bis April letzten Jahres verpflichtet – haben diese Verpflichtung jedoch nicht erfüllt. Ich glaube, nur sechs haben sie fristgemäß umgesetzt. Und das Übereinkommen des Europarats – das waren ebenfalls über 20, die genauen Zahlen habe ich nicht im Kopf ... Aber es gibt die Berichte von GRETA – dem Überwachungsmechanismus des Europarats – und das, was wir als Nichtregierungsorganisationen beobachten: Wir haben den Eindruck, dass es derzeit viele Engpässe gibt. Wie Sie schon angesprochen haben, gibt es keine angemessene Identifizierung von Opfern des Menschenhandels, insbesondere nicht in Bezug auf neue Formen des Menschenhandels, Menschenhandel mit dem Zweck der Zwangsarbeit. Wir haben den Eindruck, dass es immer noch nur sehr beschränkten Zugang zu Aufenthaltsrechten gibt und keinen Zugang zu bedingungsloser Unterstützung. Die Nicht-Bestrafungsklausel [für Opfer] wird in der Praxis kaum angewendet und muss viel mehr Beachtung erhalten. Wir sind außerdem der Meinung, dass alle Länder einen unabhängigen nationalen Berichterstatter oder einen vergleichbaren

Mechanismus haben sollten. Auch wünschen wir uns eine engere Zusammenarbeit unter den verschiedenen Beteiligten, mehr Aufmerksamkeit für die Rechte der Menschenhandelsopfer – also nicht nur Zusammenarbeit, sondern ein Hauptaugenmerk auf den Schutz der Rechte der Menschenhandelsopfer. Wir benötigen mehr Überwachung und Beobachtung der tatsächlichen, praktischen Umsetzung, denn wie schon erwähnt, mag Italien wie auch andere Länder sehr gute Rechtsvorschriften haben, aber am Ende zählen nicht die Rechtsvorschriften, sondern ihre praktische Umsetzung. Wichtig ist, was geschieht mit der Person? Selbstverständlich sind gute Rechtsvorschriften hierbei hilfreich. Und noch etwas zum Thema Prävention: Viel mehr Aufmerksamkeit für sichere Reise- und Arbeitsbedingungen! Wir brauchen Informationen für Wanderarbeitnehmer. Wir brauchen bessere Arbeitsnormen und wir brauchen, wie schon gesagt, die Anerkennung der Rechte von Wanderarbeitnehmern.

Vors. **Michael Brand** (CDU/CSU): Herzlichen Dank für die Punktlandung. Ich darf jetzt Herrn Jürs das Wort geben, der uns die am schönsten gebundene Stellungnahme abgegeben hat - leider mit hässlichem Inhalt, nämlich in Form Ihres Buches. Sie haben das Wort.

**Michael Jürs:** Danke, ich versuche mich im Rahmen des Möglichen kurz zu fassen. Menschenhandel heute ist nichts anderes als Sklavenhandel in moderner Form. Ob albanische, serbische oder tschetschenische Männerbanden brutaler mit jungen Frauen umgehen als die ukrainische, russische oder türkische Mafia mit dem Verkauf von Mädchen anlässlich von Auktionen in Kiew, Moskau und Istanbul, ob chinesische Triaden mit Zwangsarbeitern mehr verdienen als die italienische Kamorra mit Drogen und gefälschten Arzneimitteln, ob kriminelle Vereinigungen aus Bulgarien, Rumänien, Polen, Ungarn, Moldawien, Tschechien oder Slowakei mit dem Verkauf von Haussklaven und Romakindern



höhere Renditen erzielen als die Syndikate in Nigeria, Ghana, Burkina Faso und das mit Hilfe von Polizisten, Familienclans, Voodoopriestern mit Frischfleisch für Bordelle in Deutschland, Holland oder Italien, ist vielleicht wesentlich für die Strategien der Strafverfolgungsbehörden. Doch die Opfer bleiben eine namenlose Zahl in den Statistiken. Sie zahlten und zahlen mit geschundenen Körpern, gebrochenen Seelen und viele mit ihrem Leben. Wurzel allen Übels ist die Armut in den Ländern, aus denen die Opfer stammen. Push-Faktoren sind hohe Arbeitslosigkeit, Unterdrückung von Frauen, sexuelle, religiöse und ethnische Diskriminierung, kaputte Sozialsysteme, permanente Verletzung der Menschenrechte, Kriege und Katastrophen sowie die Perspektivlosigkeit als Biotop für Menschenhändler. Pull-Faktoren in den demokratischen Staaten Westeuropas ist – trotz hoher Forderungen der Schleuser für den Transport – die Nachfrage nach billigen Arbeitskräften und sexuellen Dienstleistungen, aber auch die Aussicht auf ein besseres Leben und Zukunftschancen für die nächste Generation. Die Pull-Länder finden auf ihren Märkten nicht, was sie zur Grundsicherung ihres Wohlstands brauchen, nämlich billige Arbeitskräfte in der Landwirtschaft oder auf Baustellen, in der fleischverarbeitenden Industrie oder in Hotels, in Krankenhäusern oder in Pflegeheimen, in Putzkolonnen oder in Bedürfnisanstalten. Vor allem aber in den männliche Bedürfnisse erfüllenden Anstalten – das Geschäft dort brummt wie nie. Die tägliche Zahl von Freiern in Deutschland wird auf 1,2 Mio. geschätzt. Die begehrteste Ware im internationalen Menschenhandel ist die Ware Frau. Wie viele es sind, lässt sich nicht genau zu verifizieren. Es können 200.000 oder 400.000 sein, da das Dunkelfeld sehr hoch ist. Prostitution zu verbieten, wie viele es fordern, ist sinnlos. Schweden ist zum Vorbild für alle geworden, die Prostitution verbieten wollen, da sie die Würde der Frauen verletzte, auch derjenigen, die sich freiwillig den Beruf ausgesucht haben. Verboten ist in Schweden, so steht es im Gesetz, der käufliche Erwerb von

Sex. Bestraft werden die Freier, nicht die Frauen. Männer gaben aber nicht etwa ihre Neigungen auf, sondern suchten sich andere Wege. Weil der Straßenstrich, auf dem bis dahin die Verhandlungen über Preis und Leistung begannen, nach dem Erlass ausstarb, gingen sie in den einheimischen Untergrund, fuhren über das Wochenende nach Litauen oder flogen in die Türkei. Das schwedische Modell ist bei europäischen Strafverfolgern längst nicht so populär wie bei nichtstaatlichen Frauenorganisationen. Denn die Menschenhändler haben nicht etwa ihr Geschäft beendet, sondern den Markt aus dem Hellfeld der Rotlichtviertel ins Dunkelfeld verlagert. Auf diesem sind die Frauen, den Zuhältern und gewalttätigen Freiern schutzlos preisgegeben. Weder polizeiliche noch ärztliche Kontrollen finden statt. Zwangsprostitution ist nicht mehr ermittelbar, weil es keine sichtbaren Ansätze mehr gibt, wie jene, die in Ländern ohne derart rigorose Gesetze bei Razzien auffallen würden und automatisch die Hilfsorganisationen aktiv werden ließen. Meine ganz persönlichen Forderungen lauten daher erstens: Unternehmen garantieren im Kampf gegen Zwangsarbeit den im jeweiligen Land gültigen Mindestlohn; osteuropäische Subunternehmer, die Arbeitssklaven unter diesem Niveau bezahlen, bekommen in den hauptsächlich betroffenen Branchen – Hotelgewerbe, Schlachthöfe, Lauffirmen – keine Aufträge mehr. Zweitens: Boulevardzeitungen, Yellowpress-Magazine und alle entsprechenden Privatsender verpflichten sich freiwillig, keine Werbeaufträge mit den handelsüblichen Tarnofferten oder den Angeboten sogenannter „williger Frauen“ anzunehmen. Drittens: Nach dem Muster der internationalen Troika, die in Schuldenländern die Umsetzung von Reformen kontrolliert, werden Behörden in gewissen Staaten regelmäßig überprüft, ob sie gegen einheimische Banden und gegen Korruption in ihrem Polizei- und Justizapparat tätig geworden sind, oder ob die von der EU überwiesenen Gelder bei denen gelandet sind, gegen die sie eingesetzt werden sollen. Viertens: Abschöpfung der



Vermögenswerte von Beschuldigten bis zum Urteil, ganz gleich wie lange ein Verfahren im Einzelfall dauert. Fünftens: Einheitliche Regelungen von Prostitutionsgesetzen, beispielsweise legal ab 21, freiwillig und versichert, und dies im ganzen Schengen-Raum. Sechstens: Höchststrafen im Rahmen der bestehenden Gesetze gegen Menschenhandel statt Konzentration der Anklage auf andere Straftaten, die einfacher nachzuweisen sind. Siebtens: Sprachkurse, Therapien und Berufsausbildung für die Opfer, bezahlt aus den beschlagnahmten Vermögenswerten der Täter. Achters: Unbefristete Aufenthaltserlaubnis für Kronzeugen und Verkürzung des Arbeitsverbots für Asylbewerber von neun auf drei Monate. Neuntens: Spezielles Gewerbeamt für Bordelle, Verbote der Werbung für Flatrate-Sex – es gibt Beispiele, wo für 8,90 Euro eine Bockwurst, ein Bier und eine Frau angeboten wurde und die Männer Schlange gestanden haben –, Bestrafung von Freiern von Zwangsprostituierten, Einsatz der Steuerfahndung. Zehntens: Einführung einer Beweislastumkehr hinsichtlich der Gewinne, die aus Menschenhandel erzielt werden, auch wenn das nicht einfach ist, allerdings von allen Hilfsorganisationen übereinstimmend gefordert wird. Nicht der Staatsanwalt soll beweisen müssen, dass irgendeine Summe auf dem Konto oder die Villa in der Provence aus illegalen Geschäften stammen. Vielmehr muss die Gegenseite nachweisen – wie dies in Italien oder in den USA im Kampf gegen die Mafia praktiziert wird –, dass der Reichtum legal erworben wurde.

Vors. **Michael Brand** (CDU/CSU): Herzlichen Dank für die konkreten Forderungen. Wir freuen uns jetzt auf Herrn Moritz vom Bundeskriminalamt.

**Carsten Moritz:** Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren, auch ich möchte mich für die Möglichkeit bedanken, dass ich hier eine Stellungnahme abgeben kann. Ich werde mich auf einige wenige Punkte aus dem Fragenkatalog beschränken, die uns betreffen. Gibt es Zahlen, die hilfreich und belastbar sind? Es wurde eben bereits

mehrfach angesprochen, dass sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene fast nur Zahlen aus dem Hellfeld vorhanden sind, also aus Verfahren, die abgeschlossen wurden. 2013 hat die Europäische Kommission zum ersten Mal eine Statistik veröffentlicht, nach der in den Jahren 2008 bis 2010 die Zahlen der Menschenrechtsopfer von 6.300 auf 9.500 angestiegen sind. Wie gesagt, diese Zahlen basieren alle auf den Hellfeld-Daten der verschiedenen Mitgliedsstaaten. Genauso verhält es sich beim Bundeslagebild des Bundeskriminalamtes zum Menschenhandel. Auch wir sind auf die Daten aus den Bundesländern angewiesen, die das ausdrücken, was jeweils an Menschenhandelsverfahren abgeschlossen wurde. Dabei konstatieren wir seit Jahren eine Zahl von ungefähr 480 abgeschlossenen Ermittlungsverfahren wegen Menschenhandel zu Zwecken der sexuellen Ausbeutung in Deutschland. Im Bereich der Ausbeutung der Arbeitskraft bewegen wir uns bei etwa 10 Ermittlungsverfahren. Im September 2013 hat ein EU-Sonderausschuss für organisierte Kriminalität, Korruption und Geldwäsche eine weitere Statistik veröffentlicht, nach der in Europa rund 880.000 Menschen als Sklaven ausgebeutet werden, davon 270.000 sexuell. Der Bericht wird derzeit in der Europäischen Kommission beraten. Ich kenne ihn zwar nicht, habe aber gehört, dass auch dort bisher Dunkelfeld-Daten eingeflossen sein sollen. Sie stellen selber die Frage in Ihrem Fragenkatalog, was wir mit diesen Zahlen anfangen können und ob sie belastbar sind. Sie führen dort aus (im Fragenkatalog), dass viele Fälle nicht zur Anzeige kommen und folglich auch nicht statistisch erfasst werden. Genau das ist der Punkt. Wir als Polizei stellen sehr häufig Sachverhalte fest, die wir aus unserer Bewertung heraus mit Sicherheit als mögliche Ausbeutung bewerten könnten. In Deutschland besteht aber die Schwierigkeit, dass Fälle des Menschenhandels, das sind die §§ 232, 233 SGB, fast nur aufzuklären sind, wenn wir eine sogenannte Opferaussage bekommen. Die Frau, die Person, die ausgebeutet wird, muss auch aussagen, das heißt, sie muss sagen, wie sie angeworben



wurde, wie sie überzeugt werden konnte, z. B. in die Prostitution zu gehen oder eine bestimmte Tätigkeit aufzunehmen. Die Opfer, so haben wir vielfach festgestellt, sind aber oftmals gar nicht bereit, vor der Polizei auszusagen oder mit der Polizei zusammenzuarbeiten. Die Gründe dafür sind vielfältig. Man muss sich auch die unterschiedlichen Personengruppen ansehen. Wir haben, um nur einige zu nennen, einen Großteil der auch im Hellfeld befindlichen Opfer aus Osteuropa, Rumänien und Bulgarien. Das sind ganz häufig Mitglieder sogenannter fester Clanstrukturen. Diese Clanstrukturen basieren z. B. auf familiären, regionalen oder auch sonstigen Beziehungen. Eine Person, ein junges Mädchen, das innerhalb einer Clanstruktur aufgewachsen ist, nichts anderes kennt und über Gewalterfahrungen verfügt, wird nicht gegen ihren Clan aussagen. Sie wird nicht mit der deutschen Polizei zusammenarbeiten. Sie ist so fokussiert in ihrem kleinen sozialen Umfeld, dass sie nicht mit der Polizei zusammenarbeitet. Opfer, die in ihren Heimatländern schon massive Gewalterfahrungen gemacht haben oder aus Drittstaaten nach Europa verbracht worden sind, werden sehr häufig mehrfach vergewaltigt, bevor sie auf dem europäischen Markt arbeiten dürfen. Diese Frauen sind traumatisiert. Man muss das einfach wissen. Man braucht einen sehr langen Therapiezeitraum, um von Traumatisierten eine Aussage zu bekommen. Auch das muss man wissen. Wir müssen uns die unterschiedlichen Hintergründe bei Opfern z. B. aus Drittstaaten genau vor Augen führen. Vorhin wurde ein Beispiel aus Afrika, Nigeria, genannt. Dort haben wir oft den Fall, dass jungen Mädchen unter Eid stehen – einem Juju-Eid, der ein kultureller, religiöser Eid ist. Dieser Eid verpflichtet diese jungen Mädchen, auf gar keinen Fall mit irgendeiner Behörde in Deutschland oder in Europa zusammenzuarbeiten. Und daran halten sie sich. Sie arbeiten nicht mit uns zusammen. Ein letzter Punkt, weshalb wir keine Opferaussagen bekommen, ist die Armut. Man muss sich einfach vor Augen führen, dass eine Prostituierte – ich bleibe mal im Bereich der Prostitution – , wenn sie

denn zwischen 400 und 800 Euro verdient und damit ihre Familie in ihrem Herkunftsland ernähren kann, nicht mit uns zusammenarbeitet, keine Aussage als Opfer tätigen wird. Dass ihr andere möglicherweise 4.000, 5.000, 6.000, 7.000 oder 8.000 Euro wegnehmen und sie gleichzeitig zwingen zu tun, was von ihr verlangt wird, ist für sie in diesem Moment zweitrangig. Entscheidend ist, dass sie zwischen 400 bis 800 Euro verdient und dadurch ihre Familien ernähren kann. Ich will hier gar nicht von weiteren Bedrohungen, Gewaltanwendung oder ähnlichem reden, doch müssen sie sich vor Augen halten, dass auch die Familien der Opfer, ihre Kinder, im Herkunftsland massiv bedroht werden. Das alles sind Gründe dafür, warum wir in Deutschland keine Aussagen erhalten. Wenn wir aber in Deutschland keine Aussage bekommen, bedeutet das, dass wir auch kein Ermittlungsverfahren zu Ende bringen können. Das heißt, wir gehen von einem sehr hohen Dunkelfeld aus. Zur Frage zwei, der Rolle der Freier in der Strafverfolgung und möglichen Auswirkungen einer Bestrafung der Freier. Im Bundeslagebild 2012 haben wir in 74 Fällen erlebt, dass Freier bei der Anzeigenerstattung begleitet haben. Das heißt, es gibt das tatsächlich, dass Opfer aufgrund einer persönlichen Kontaktaufnahme, einer persönlichen Beziehung, bereit sind, gegenüber der Polizei auszusagen. Der Begriff der Freiheitsstrafbarkeit ist nicht spezifiziert genug, als dass ich jetzt dezidiert dazu Stellung nehmen könnte. Herr Jürgs wies bereits darauf hin, dass auch das schwedische Modell eine Art Strafbarkeit bedeutet. Der Freier wird für die Inanspruchnahme sexueller Dienstleistungen bestraft. Man könnte, rein theoretisch, auch einen bestimmten Straftatbestand schaffen. Die EU-Norm ist da sehr vage. Ich könnte mir sehr gut vorstellen, dass ein bewusstes Ausnutzen der Zwangslage einer Prostituierten durchaus als Missbrauchsstrafatbestand dargestellt werden kann. Was nicht passieren sollte, wäre, dass der Freier bei Erkennen einer möglichen Zwangslage oder bei Verdachtsmomenten automatisch der Strafbarkeit unterliegt, denn er hat ja eigentlich den



Anspruch und sollte auch versuchen, diese Prostituierte z. B. dazu zu bringen auszusagen. Neben einer möglichen Vorschrift im Strafgesetzbuch könnte man sich auch vorstellen, eine entsprechende Regelung im Rahmen einer Regulierung der Prostitution herbeizuführen. Dahingehend, dass man etwa sagt, dass, wenn dann konzessionierte Betriebe existierten, die Inanspruchnahme sexueller Dienstleistungen außerhalb dieser Betriebe strafbar ist. Immer mit der Maßgabe, dass in konzessionierten Betrieben möglicherweise keine Ausbeutung stattfindet. Ich möchte auf zwei Punkte eingehen. Aus unserer Sicht sollten zwei gesetzgeberische Maßnahmen umgesetzt werden. Erstens, ein Gesetz zur Regulierung der Prostitution. Der Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung findet ausschließlich in Prostitutionsmilieu statt. Aus diesem Grunde ist es dringend erforderlich, gewisse Regularien einzuführen, Erlaubnis- und Anzeigepflichten sowie Zuverlässigkeitsüberprüfungen. Ziel sollte es sein, dass über eine selbstbestimmte Prostitutionsausübung in einem kontrollierten Umfeld die Ausbeutungsmöglichkeiten reduziert werden. Damit würde auch der Menschenhandel reduziert. Mit einer Konzessionierung könnte übrigens auch eine weitere Begleiterscheinung verbunden sein, die sich aus den Prinzipien der Marktwirtschaft ergibt. Schließlich verdient man in dem Milieu sehr viel Geld. Wenn ich Gefahr laufe, meine Konzession zu verlieren, also kein Geld mehr zu verdienen, werde ich mir genau überlegen, ob ich dort jemanden als Zwangsprostituierte beschäftigen lasse. Der zweite wichtige Punkt ist die EU-Richtlinie 2011/36. Gemeint ist damit, dass ich den Menschenhandel als „Handel“ beschreibe, das heißt, sowohl die Anwerbung, den Transport, die Kontrolle, als auch die Vermittlung, den Escort-Service und den Internetgebrauch. Unsere Nachbarstaaten Belgien, Holland und Frankreich machen es genauso. Nach der Richtlinie sollten dann auch Zwangsmaßnahmen konkreter beschrieben werden. Neben Bedrohung, Gewalt und Nötigung sollte besonderes Augenmerk auf die besondere Schutzbedürftigkeit gelegt werden, wie

sie in Artikel 2 der EU-Richtlinie beschrieben ist. Ein besonderes Schutzbedürfnis liegt vor, wenn keine andere Möglichkeit besteht, als die, sich dem Missbrauch zu beugen. Genau darum geht es. Da bin ich in dem Clanbereich. Was wir außerdem brauchen, ist eine möglichst umfassende Beschreibung der Ausbeutungsmöglichkeiten, sexueller Ausbeutung von Prostituierten, Ausbeutung der Arbeitskraft und ähnliches. Professor Rensikowski hat vor kurzem in einem im April in der „Zeitschrift für Rechtspolitik“ veröffentlichten Aufsatz diese Systematik beschrieben. Ich kann diesen Aufsatz nur empfehlen.

Ich habe Ihnen nur ansatzweise die Dimension unserer internationalen Polizeikooperation im Rahmen des Policy Cycle genannt. Darauf gehe ich jetzt im Einzelnen auch nicht weiter ein. Was in Deutschland definitiv noch fehlt, ist eine bundesweit einheitliche Konzessionierung. Unsere Bundesländer haben eigene Schwerpunktsetzungen, die nicht unbedingt den Menschenhandel in den Fokus rücken. Vielen Dank.

Vors. **Michael Brand** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Moritz. Das Wort hat Frau Niesner vom Verein Frauenrecht ist Menschenrecht.

**Elvira Niesner:** Vielen Dank. Als Vertreterin von FIM verfügen wir über ein umfangreiches Erfahrungswissen: Wir haben Kontakt zu Frauen in Bordellen, zu Frauen, die auf der Straße arbeiten, zu Frauen, die Opfer von Menschenhandel und Zwangsprostitution sind, und zu Frauen, die in der Prostitution arbeiten und keine Opfer sind, weil sie selbstbestimmt arbeiten. Als FIM sind wir sowohl in Frankfurt als auch im ländlichen Raum in Mittelhessen aktiv. Wir arbeiten muttersprachlich, haben Kontakt zu rumänisch-, bulgarisch- und spanischsprachigen Frauen sowie zu asiatischen und afrikanischen Frauen. Durchschnittlich führen wir im Jahr 2.600 Kontaktgespräche mit Frauen in der Prostitution und beraten und begleiten pro Jahr etwa 100 Opfer von Menschenhandel. Davon stellt



sich ein Drittel als Zeugin zur Verfügung, das bedeutet ca. ein Drittel der Frauen sagt vor Gericht aus. Ein weiteres Drittel sagt aus, dies wird aber nicht ermittlungsrelevant, d. h. die Frauen können nicht von Aufenthalts- oder Opferrechten profitieren. Außerdem gibt es etwa ein Drittel der Frauen, die keinen Kontakt mit der Polizei haben möchten, die kein Vertrauen haben und sich strafrechtlich nicht engagieren möchten. Hinzu kommt, dass wir Frauen beraten – und auch das sind alles Migrantinnen –, die in der Prostitution selbstbestimmt tätig sind. Das sind nochmal etwa 50 Frauen im Jahr. Wir haben also einen sehr breiten Überblick. Zu uns kommen Frauen, die Unterstützung benötigen. Das heißt, wir haben nicht mit in der Prostitution tätigen Frauen zu tun, die dort privilegiert arbeiten, sondern die sich dazu aus einer ausweglosen Situation heraus oder einer Notlage, in die sie gedrängt wurden, entschieden haben. Aber eben auch Frauen, die Opfer und dann auch Opferzeugin sind und schließlich aus der Prostitution herauskommen.

Unter den vielen Themen, die heute bereits angesprochen wurden, unterstütze ich, was die Schutzmaßnahmen für die Opfer und deren Rechte angeht, vor allem den Aspekt notwendiger Verbesserungen auf dem Gebiet der Strafverfolgung. Hinzufügen möchte ich noch einen Punkt der Opferzeuginnen bei Menschenhandel: Viele Frauen, wenn sie denn den langen und schweren Weg gehen, fühlen sich von den Gerichten nicht gerecht behandelt, weil die Strafen doch recht niedrig sind und sie vor Gericht oft noch einmal eine Viktimisierung erleben. Wir haben selbst erlebt, dass Richter und Staatsanwälte vielfach nicht bereit sind, sich in diesen Bereichen fortzubilden, sodass bei Fortbildungsmaßnahmen immer eher die Polizei vertreten ist. Wir wünschen uns da mehr Sensibilität und auch fachliche Kompetenz. Es ist mir ein großes Anliegen, den Fächer der von Menschenhandel bzw. der Verletzung ihrer Menschenrechte Betroffenen weiter zu öffnen. Und zwar möchte ich einen Blick auf die Frauen richten, die eigentlich gar nicht existent sind, da sie einerseits strafrechtlich nicht

relevant sind, weil sie sich, wie Herr Moritz gerade noch einmal ausgeführt hat, eben nicht wehren, und andererseits bei uns über keinen Wohnsitz und keine Steuernummer verfügen, also auch formal, das heißt verwaltungsrechtlich und ordnungspolitisch, nicht existent sind. Aus Sicht des Strafrechtlers macht diese Gruppe das Dunkelfeld aus, das wir auch nie zu einem Hellfeld werden machen können. Eine Verbesserung von Opferschutz und Strafverfolgung dürfte da natürlich mehr erreichen. Andererseits haben wir viele in der Prostitution tätige Frauen in prekären Lagen, die auch über die strafrechtliche und Opferschutzebene nicht erreichbar sind. Diese Gruppe bildet heute den größten Markt. Durch sie wurden Standards und Arbeitsbedingungen in der Prostitution verändert, d. h. stark verschlechtert, und gleichzeitig etablierte und professionell tätige Frauen zum Ausstieg bewegt. Der häufigste Fall, auf den man bei der Streetwork von FIM trifft, sind junge und unerfahrene Rumäninnen oder Bulgarinnen, die unter prekären Lebensbedingungen zu Dumpingpreisen in der Prostitution arbeiten. Das kann sich durchaus im Bereich von 15 Euro pro Freier bewegen. Es sind gesundheitsgefährdende Leistungen, die im Massenverfahren abgearbeitet werden, also Geschlechtsverkehr ohne Kondom, Freierzahlen von täglich 20 Personen und mehr, sehr hohe Zimmermieten von 140 Euro oder teilweise auch höher, Frauen, die ihr Geld an Betreiber oder Zuhälter abgeben müssen, die oft als ihre Freunde angesehen werden, und natürlich auch an ihre Herkunftsfamilie. Häufig erfahren diese Frauen Gewalt, machen so lange weiter, bis ihr Körper streikt oder ihre Attraktivität für den Markt nicht mehr ausreicht. Diese Frauen arbeiten auch dann weiter, wenn sie krank oder schwanger sind. Sie gehen nur im Notfall zum Arzt und sind nicht krankenversichert. Sie zahlen eine Pauschalsteuer, woran sich die Betreiber weiter bereichern, weil sie diese Pauschalsteuer einziehen, aber nur partiell an das Finanzamt weitergeben, weswegen sich für die Frauen aus diesen Steuerzahlungen auch keine weiteren Rechte ergeben. Die Frauen kennen ihre



Rechte nicht und haben auch keinen – oder nur schwer – Zugang zu seriösen Informationen oder Hilfsangeboten, denen sie vertrauen. Sie werden in ganz Europa herumgeschickt. Diese Frauen können weder ihre Interessen wahren noch sich wehren, sie sind nicht in der Lage, ihren Opferstatus zu erkennen oder dafür zu kämpfen. Gleichzeitig sind sie aber Opfer von Gewalt, von Ausbeutung und Zuhälterei, deren Zwangslage und auslandsspezifische Hilflosigkeit ausgenutzt wird. Trotzdem erhalten sie keine Rechte als Opfer und sind in keinem Schutzprogramm für Opferzeugen. Es sind Frauen, die von Armutsmigration betroffen sind und solche, bei denen eine extreme, existenzielle Situation im Hintergrund steht. Außerdem Frauen, die bereits viel Erfahrung mit Gewalt gemacht haben und oft auch sehr jung Mütter wurden. Es sind aber auch Frauen, die einen ganz niedrigen Bildungsstand haben, manche, die noch nie eine Schule von innen gesehen haben. Diese Frauen kommen von der Armutsmigration direkt in die Armut prostitution. Dort fehlt ihnen aber genau das, was professionelle Frauen in der Prostitution eben haben, ein gutes Selbstmanagement, das Wissen, dass man auch an die Zukunft denken und auf seine Gesundheit achten muss, dass es kein Job für ewig ist und dass man für sich sorgen muss. Diese Frauen bewegen sich hier in Deutschland auf einem sehr harten Markt, der sehr gewaltbereit ist. Politik und Gesellschaft sehen sich hier weitreichenden Menschenrechtsverletzungen und sehr komplexen Problemen gegenüber. Ich will deshalb auch noch einmal betonen: Es geht nicht nur um das Hellfeld der Opfer von Menschenhandel, sondern es geht um eine sehr breite Gruppe, die nie in ein Strafverfahren gelangt oder Zeugen- bzw. Opferschutz erhält, Frauen die aber dennoch Opfer sind und unter schweren Menschenrechtsverletzungen leiden. Dass wir im Zusammenhang mit Menschenhandel und Ausbeutung in der Prostitution nur an das Strafrecht und den Opferschutz denken und beim Blick auf den Prostitutionsmarkt nur an das Gewerberecht, wird der gesellschaftlichen Realität

nicht gerecht. Deswegen sehen wir auch ganz klar, dass es erforderlich ist, im Rahmen eines Prostitutionsgesetzes Strukturen zu schaffen, die diesen Frauen eine Orientierung geben können, die sie stützen können, die ihnen zeigen, wohin sie gehen können, damit sie lernen, sich auf Behörden und Verwaltungen zu beziehen und für ihre Rechte zu kämpfen. Wir haben in Frankfurt deswegen z. B. eine Broschüre – auch auf Rumänisch und Bulgarisch – erstellt, in der es nur darum geht, welche Möglichkeiten und Hilfen es in Frankfurt gibt, welche Rechte und welche Pflichten die Frauen haben. Schon wenige Tage, nachdem wir sie verteilt hatten, haben wir zahlreiche Anfragen bekommen.

Ich will noch einmal betonen, es geht eben auch darum, Strukturen zu zeigen und Integrationsmöglichkeiten hervorzuheben. Es müssen unmissverständlich Mindeststandards im Milieu festgeschrieben werden sowie deutlich verbesserte Schutz- und Unterstützungsangebote gegeben werden. Die Frauen müssen in diese Gesellschaft eingebunden werden. Ich weiß, es besteht immer die Angst vor Armutsmigration und Schwierigkeiten bei der Integration. Man muss sich aber klar machen, dass wir es hier mit einem rotierenden Markt zu tun haben. Für alle Frauen, die hier abgeschoben werden oder weggehen, werden neue nachgeholt. Es ist einfach klar, je stabiler oder je verwurzelter die Frauen sind, umso mehr können sie sich um ihre eigenen Rechte kümmern. Das liegt also auch im Interesse unserer Gesellschaft. Durch die Befähigung zur Selbstbestimmung werden Menschenhändler, Zuhälter und Betreiber an Macht verlieren. Es geht darum, ganzheitlich zu denken, Menschenrechte verwirklichen zu wollen und dies auch umzusetzen. Weil wir der Meinung sind, dass man ganzheitlich denken muss, haben wir in unserem Papier diese Synopse erstellt, in der es um die drei Protagonisten geht, das heißt die Frauenseite, die Betreiberseite, die Dritten, die sehr viel Gewinn abschöpfen sowie die Kundenseite, d. h. die Nachfrage. Auch darum muss man sich kümmern. Lassen Sie mich daher noch einen kurzen Satz zum



Thema „Nachfrage“ sagen. Es geht darum, auch diesen Markt genau und verantwortlich anzusehen, denn es ist klar, dass es dort zunehmend menschenrechtlich sehr fragwürdige Verhältnisse gibt, nämlich Dumpingpreise, Verkehr ohne Kondom, Gangbang, Flatratebordelle, Nachfrage nach besonders jungen und unerfahrenen Frauen. Hier ist es ganz wichtig, genau hinzugucken, und zu fragen, was hier mit unserer Gesellschaft los ist. Und auch Signale zu geben, also auch gesetzgeberisch tätig zu sein. Wir denken, dass zum Beispiel die Bestrafung bei Inanspruchnahme von Zwangsprostitution für Freier ein klares Signal wäre. Dass das letztendlich vielleicht nicht in großem Maße rechtswirksam ist, ist eine andere Geschichte. Aber es geht darum, Signale zu setzen, was diese Gesellschaft möchte und welche Werte wir haben. Eine grundsätzliche Bestrafung von Freiern ist nicht zu befürworten. Das würde nur zu einem verstärkten Dunkelfeld führen. Wir haben die Hoffnung, dass in naher Zukunft die Opferrechte und die Opferhilfe sich in diesem Bereich stärker durchsetzen werden, und dass die Frauen dadurch vielleicht auch wehrbarer werden. Im Zusammenhang mit der jetzigen Regulierungs- und Konzessionierungsdiskussion im Bereich Prostitution sehen wir von FIM die große Gefahr, dass wir am Ende regulierte und konzessionierte Betriebe haben, die mit weißer Weste dastehen, während in Kooperation mit Zuhältern und Menschenhändlern weiterhin kriminelle Geschäfte laufen. So, wie es auch heute ist, dass nämlich die Betreiber vorgeben, nichts von der Zuhälterei und der Ausbeutung zu wissen, und zu behaupten, sie könnten nichts dafür, wenn vor ihrer Tür den Frauen das Geld abgenommen wird. Daran müssen wir denken. Dahinter steckt ganz deutlich ein System, das heute so existiert, aber nicht weiter existieren darf. Vielen Dank.

Vors. **Michael Brand** (CDU/CSU): Ein herzliches Dankeschön an alle Sachverständigen. Wir beginnen mit der ersten Fragerunde nach Stärke der Fraktionen. Als erstes hat für die CDU/CSU-Fraktion Frau Kollegin Steinbach das Wort.

Abg. **Erika Steinbach** (CDU/CSU): Meine sehr geehrten Sachverständigen, herzlichen Dank für die profunden Beiträge. Es hat vieles unterfüttert, was wir bereits an Vorüberlegungen haben. Wenn ich mir die heutige Situation vor dem Hintergrund betrachte, dass wir uns in Deutschland sehr viel auf unsere Menschenrechte zugutehalten und unentwegt in anderen Ländern Menschenrechte einfordern, schäme ich mich für die Situation, die sich im Bereich von Zwangsprostitution und Menschenhandel in unserem Land abspielt, in einem Bereich, in dem wir es mit wehrlosen Frauen und Mädchen zu tun haben. Das hat sich verschärft, seitdem das Prostitutionsgesetz verändert wurde. Auch wenn ich unterstelle, dass es seinerzeit gut gemeint war, dass Prostituierte in einen legalen Bereich kommen und sich sozial- und krankenversichern können, lässt sich doch, wenn man die Statistik betrachtet, feststellen, dass bundesweit nicht einmal 50 Prostituierte von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht haben. Das heißt, wir haben die Tore für einen kriminellen Markt geöffnet, auf dem schändlich mit Menschen umgegangen wird. Vor diesem Hintergrund hat sich die große Koalition entschlossen und auch im Koalitionsvertrag festgelegt, dass die Situation so, wie sie jetzt ist, geändert werden muss. Anderenfalls könnten wir niemanden mehr mit gutem Gewissen auffordern, die Menschenrechte einzuhalten. Was Sie, die Sachverständigen, alle fünf miteinander angeführt haben, zeigt mir jedenfalls eines deutlich: Wir müssen die Frage von beiden Seiten her angehen. Auf der einen Seite müssen wir sehen, wie wir die Opfer schützen können, wie wir sie dazu bewegen können auszusagen, und wie wir ihr Schicksal lindern können. Auf der anderen Seite aber, und ich glaube, das ist mindestens genauso wichtig, müssen wir den Kriminellen das Wasser abgraben. Wir haben dazu bereits in der Vergangenheit eine Reihe von Überlegungen angestellt. Ich habe außerdem gerade die Forderungen des Deutschen Städte- und Gemeindebundes gelesen. Auch dazu interessierte mich Ihre Meinung. Es gibt dort die Forderung, 21 Jahre als unterste



Altersgrenze anzusetzen, ein Genehmigungsverfahren für Bordelle einzuführen und sowohl den Gesundheitsbehörden als auch der Polizei jederzeit Zugang zu Bordellen zu ermöglichen. Darüber hinaus gibt es die Forderung nach Strafbarkeit in Fällen, in denen Zwangsprostituierte dauerhaft und wissentlich von Freiern – um es einmal ganz drastisch auszudrücken – „benutzt“ werden. Der Katalog ist noch um Einiges länger. Ich glaube, es ist außerdem notwendig, auch für Bordellbesitzer ein polizeiliches Führungszeugnis zu verlangen. Auch kann nicht sein, dass beispielsweise für die Eröffnung von Bäckereien und Geschäften Gesundheitszeugnisse ausgestellt werden müssen, aber in Bordellen, wo Menschen sehr intim miteinander in Kontakt kommen, überhaupt keine Gesundheitsvorsorge betrieben wird. Vor diesem Hintergrund sind wir der Meinung – und ich würde dazu gerne auch Ihre Auffassung hören –, dass auch im Interesse der Prostituierten eine Gesundheitsfürsorge und -überwachung durch die Orte, an denen die Prostitution stattfindet, möglich sein muss, und zwar verpflichtend sowohl für die Mädchen als auch für die Kunden. Beide Seiten sind ja dann geschützt. Es gibt andere Berufe in Deutschland, die sich ebenfalls einer Gesundheitsuntersuchung unterziehen müssen. Wir wissen zwar, wie viele Krankenschwestern es in Deutschland gibt und wie viele Taxifahrer. Aber wir haben nicht den blassen Schimmer einer Ahnung, wie viele Zwangsprostituierte und Prostituierte in Deutschland leben, die ihr Leben selber vernichten oder deren Leben durch die Zuhälter vernichtet wird. Das sind zunächst einmal meine Fragen, eigentlich ein ganzer Katalog. Ihre Meinung dazu interessiert mich. Zunächst aber noch einmal herzlichen Dank.

Vors. **Michael Brand** (CDU/CSU): Herzlichen Dank. Ich bitte die Sachverständigen, die Fragen zu notieren. Wir haben drei weitere Redner in der ersten Runde für die Fraktionen und anschließend eine Antwortrunde. Für die SPD-Fraktion hat Herr Kollege Dr. Bartke das Wort.

Abg. Dr. **Matthias Bartke** (SPD): Vielen Dank. Herr Moritz, ich finde Sie haben die Problematik bei der Beweisführung sehr anschaulich dargestellt. Dass es eben ganz häufig die Frauen sind, die Opfer, aber auch gleichzeitig Zeugen sind, und die als Zeugen nicht aussagen, insbesondere im Milieu von Roma und Sinti, also in Rumänien und Bulgarien. Das hat mich sehr beeindruckt. Nun hat Herr Jürgs den Vorschlag zur Umkehr der Beweislast gemacht. Er hat gesagt, dass im Grunde die Nutznießer, die Zuhälter und Menschenhändler, darlegen sollen, woher sie ihr Geld haben. Mich würde interessieren, was Sie als erfahrener Kriminalist von diesem Vorschlag halten und ob es so eine Beweislastumkehr, bei der die Täter darlegen müssen, woher sie ihr Geld bekommen haben, bereits im Kriminalbereich und im strafrechtlichen Bereich gibt. Bei Frau Hoff würde mich interessieren, ob dieser finanzielle Aspekt in den Niederlanden eine Rolle spielt, gewissermaßen, um die Profite anzugraben, und ob Sie Kenntnisse darüber haben, ob dies in anderen Ländern bereits praktiziert wird.

Vors. **Michael Brand** (CDU/CSU): Herzlichen Dank. Für die Fraktion DIE LINKE. hat Frau Kollegin Höger das Wort.

Abg. **Inge Höger** (DIE LINKE.): Ich danke für die ausführlichen Stellungnahmen, die wir bereits bekommen hatten, und jetzt noch einmal für die Berichte. Ich fand besonders die Aussage im Bericht von Frau Niesner wichtig, dass nur zehn Prozent der Frauen wirklich selbstbestimmte Prostituierte sind, von denen man sagen kann, dass sie Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter sind. Da es sich dabei jedoch um eine unbestimmte Zahl handelt, stellt sich für mich die Frage, ob Sie, die Sie die Beratungen durchführen, über Schätzungen verfügen, wie viele Zwangsprostituierte es gibt, wobei es sich ja meistens um Armutsmigration und Armutsprostitution handeln dürfte. Das nächste ist die Frage, was wir ändern können und welche Handlungsmöglichkeiten es gibt. Wobei ich der Auffassung bin, dass die Grenze zwischen Zwang



und freiwilligem Zwang, wenn wir es einmal so nennen, wirklich sehr fließend ist. Wenn wir da nichts ändern, gibt es sicherlich kaum Möglichkeiten, dem Menschenhandel wirklich Einhalt zu gebieten. Das wäre das eine. Das zweite: Wir reden hier ja generell über Menschenhandel, wobei der Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung, wenn ich mir die Zahlen ansehe, verschwindend gering ist. Wie kommen wir aber an den Menschenhandel heran und welche Möglichkeiten für ein Verbot von Menschenhandel gibt es? Was die Gesetzgebung betrifft, denke ich, dass sich das eher an Herrn Moritz und auch an Herrn Jürgs richtet, da Sie sich damit mehr beschäftigt haben. Ich werde in der zweiten Runde noch einmal auf die aufenthaltsrechtlichen Fragen kommen.

Vors. **Michael Brand** (CDU/CSU): Für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat Frau Kollegin Schulz-Asche das Wort.

Abg. **Kordula Schulz-Asche** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Herzlichen Dank auch von meiner Seite. Ich muss ehrlich sagen, dass ich von der Differenziertheit, mit der hier sowohl die Ursachen als auch die Problemlagen dargestellt werden, positiv überrascht bin. Ich denke, wir sollten dann auch in den weiteren Beratungen sehen, an welchen verschiedenen Stellschrauben wir ansetzen wollen.

Die Art und Weise, in der Frau Steinbach ausschließlich aufs Prostitutionsgesetz abgestellt hat, kann ich nicht nachvollziehen und finde dies auch weder in den Stellungnahmen, die Sie gerade mündlich abgegeben haben, noch in den schriftlichen wieder. Dass da Überarbeitungsbedarf besteht, ist ganz offensichtlich. Die Situation hat sich in den letzten Jahren auch verändert, doch nicht aufgrund des Prostitutionsgesetzes, sondern aufgrund der Zuwanderung aus verschiedenen Ländern, aufgrund der Armutssituation. Von daher denke ich, dass wir gut daran tun, über die Menschenrechts-verletzungen sehr differenziert zu sprechen.

Ich habe eine Nachfrage sowohl an Frau Niesner als auch Frau Follmar-Otto und Frau Hoff, die sich auf die Armutsprostitution richtet, also auf die Gruppe, die letztendlich von der Diskussion über den Aufenthaltsstatus gar nicht betroffen ist, weil sie sich legal in Deutschland aufhält. Die aber sowohl aufgrund ihrer Armutssituation als auch ihrer Unwissenheit bzw. Isolation über ihre Rechtssituation überhaupt nicht aufgeklärt ist. Deswegen lautet meine Frage, welche Vorschläge Sie haben, um die betroffenen Frauen frühzeitig über ihre Rechte – unabhängig davon, ob diese ausreichend sind – zu informieren und ihnen die Möglichkeiten zu geben, Wege aus ihrer Situation zu finden. Dazu gehören natürlich auch Bildungsangebote oder eben auch andere Erwerbsmöglichkeiten.

Meine zweite Frage geht vor allem an Herrn Moritz. Sie haben sehr anschaulich die Maßnahmen dargestellt, die auf europäischer Ebene angedacht sind. Mir geht es aber jetzt auch noch einmal um die Frage der Opfer von Menschenhandel insgesamt. Es gibt ja sowohl den Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung als auch den zur Arbeitsausbeutung. Wenn ich Sie vorhin richtig verstanden habe, ist der Bereich der Arbeitsausbeutung im Prinzip in der gleichen Situation wie der der sexuellen Ausbeutung. Das heißt man kommt an diese Gruppe nicht heran, da die Betroffenen genauso unter Druck gesetzt werden wie in der Prostitution oder vielleicht sogar noch weniger Fälle aufgeklärt werden, da es noch weniger Außenkontakte als es im Bereich der Prostitution gibt. Von daher nochmal meine Frage, welche Möglichkeiten sehen Sie im Bereich der Arbeitsausbeutung, gerade auch, was die stärkere Strafverfolgung betrifft. Ich war lange Mitglied des Runden Tisches gegen Menschenhandel in Hessen. Dort war es sehr schwierig, auch nur Auskunft darüber zu bekommen, welches Ausmaß die Arbeitsausbeutung hat. Wir alle wissen, und es fallen ja auch immer wieder einzelne Extremfälle auf, dass die Arbeitsausbeutung in bestimmten Wirtschaftsbereichen inzwischen einen ganz



erheblichen Teil ausmacht. Das hat nun aber mit dem Prostitutionsgesetz gar nichts zu tun.

Vors. **Michael Brand** (CDU/CSU): Herzlichen Dank. Wir steigen gleich in die Antwortrunde ein. Beginnen wird Frau Niesner. Ich bitte die Sachverständigen, jeweils da zu antworten, wo Sie angesprochen worden sind oder sich angesprochen fühlen. Lassen Sie mich zunächst aber eine Frage hinzufügen. Frau Kollegin Höger hat gerade erklärt, dass die sexuelle Ausbeutung nur einen kleinen Teil des Menschenhandels ausmacht. Ich habe die Zahlen und diesbezüglichen Aussagen allerdings anders gelesen. Deswegen bitte ich Sie auch hier um Aufklärung der Sachlage. Vielen Dank.

**Elvira Niesner**: Ich möchte zunächst einen Punkt von Frau Steinbach aufgreifen, nämlich die gesundheitliche Situation. Tatsache ist, dass es bei der Armut prostitution, und da spreche ich in erster Linie von rumänischen und bulgarischen Frauen, keine oder kaum eine Gesundheitsversorgung gibt. Das ist eine Realität. Es ist sehr mühsam, in die Einzelfallhilfe zu gehen, da den Frauen ein Gesundheitsbewusstsein fehlt. Es fehlt ihnen das Wissen über mögliche Krankheiten und über Medizin. Das ist wirklich ein großes Problem. Wir sind allerdings nicht dafür, deshalb nun den „Bockschein“, wie wir ihn früher hatten, wieder hervorzuholen. So etwas wäre eine diskriminierende Form von Gesundheitskontrolle. Dieser Schein wurde ja 2002 zu Recht abgeschafft, weil man der Auffassung war, dass man Frauen in der Prostitution nicht mehr stigmatisieren und diskriminieren könne. Wir sind jedoch sehr wohl der Meinung, dass man hier neue Ideen benötigt. Außerdem muss man wissen, dass die Gesundheitsämter mit der Abschaffung des sogenannten Bockscheins die Versorgungsressourcen reduziert haben. Sie müssen sich klar machen, dass, wenn alle diese Frauen heute zu den Gesundheitsämtern gingen, wir sie nicht versorgen könnten. Diese Dienstleistungen sind in dem Umfang gar nicht mehr vorhanden.

Um nun konkret zu werden: Das Infektionsschutzgesetz muss dahingehend verändert werden, dass die Versorgung eine Muss-Bestimmung wird und nicht eine Soll-Bestimmung bleibt. Hinzu kommt, dass auch wir überlegen, inwiefern es sinnvoll sein könnte, so etwas wie eine Gesundheitslizenz zunächst als Modellversuch ins Leben zu rufen. Man muss sich allerdings sehr genau überlegen, wie das aussehen sollte. Man muss da auch kommunal schauen. Wir haben mit vielen Menschen in Fachgremien auch aus anderen Regionen – nicht nur Hessen – darüber gesprochen. Frauen in der Prostitution finden es gut, wenn es eine Versorgung gibt. Es gibt eine kleine Kommune, in der es das Gesundheitsamt in Eigeninitiative geschafft hat, mit den Bordellen vor Ort zu kooperieren. Dort gibt es einen Shuttleservice zum Gesundheitsamt. Die Frauen nutzen das. Sie können sich dort anonym versorgen lassen, und es gibt einen sehr guten Kontakt. Bei der Gesundheitsversorgung noch einmal genau zu schauen, wie man sie besser regulieren kann, verstößt nicht gegen die Interessen der Frauen und auch nicht der in der Prostitution professionell tätigen Frauen, die das eigentlich nicht nötig hätten. Denn auch diese Frauen leiden unter dem Markt, der heute so entgrenzt ist, dass von den Freiern Sex ohne Kondom verlangt wird, dass es Bordelle gibt, die öffentlich damit werben, dass dort ohne Kondom alles möglich ist usw. Da spielt dann die Gesundheitsfrage keine Rolle mehr. Auch Frauen, die selbstbestimmt und professionell arbeiten, haben ein großes Problem mit diesem Markt.

Noch ein letzter Punkt zur Gesundheitsfrage: Es ist ganz wichtig, dass man hier die Männer in die Verantwortung nimmt und nicht nur auf die Frauen blickt. Gerade mit Blick auf die Männer könnten wir uns zum Beispiel vorstellen, dass Betreiber ein Plakat aufhängen müssen, auf dem steht „Hier nur mit Kondom“. Oder dass die Betreiber über gewerberechtliche Auflagen dazu verpflichtet werden, für einen niedrigschwelligen Zugang zur Gesundheitsversorgung zu sorgen. Solche Maßnahmen wären sehr sinnvoll.



Unserer Einschätzung nach wird derzeit der Markt – und das hat natürlich mit der EU-Osterweiterung zu tun – mehrheitlich von Armutsmigrantinnen bestimmt. Die Frauen aus der Armutsmigration, die in die Prostitution gehen, sind, auch strafrechtlich gesehen, oft Opfer, weil sie unter sehr schwierigen, ausbeuterischen Verhältnissen arbeiten. Wir haben in diesem Bereich kaum Frauen, die ein gutes Selbstmanagement haben. Allerdings ist der Markt eben auch nicht überall gleich. Es gibt auch Frauen, die sich aus einer ausweglosen Situation heraus entscheiden, in der Prostitution tätig zu werden, dies dann auch in einer für sie guten Weise tun, und irgendwann wieder aus der Prostitution herauskommen. Diese Frauen gibt es auch. Für die Mehrheit gilt jedoch, dass wir im Augenblick eine sehr schwierige Situation haben. Dabei sind wir der Auffassung, dass nicht das Prostitutionsgesetz die eigentliche Ursache dafür ist, sondern der Umstand, dass das Prostitutionsgesetz mit der Armutsmigration und dem fehlenden Selbstmanagement der Frauen zusammenfällt. Das Prostitutionsgesetz lässt den Markt offen. Es lässt sehr viele neue Betreiber und neue Geschäftsideen zu. Diese Offenheit für alle möglichen Aktivitäten und der hohe Gewinn, der auch einen Magnet für Kriminalität darstellt, führt in Kombination mit Frauen, die nicht stark genug sind, eigenständig und selbstbestimmt tätig zu sein, zu den derzeitigen großen Problemen.

Ansonsten habe ich, wie ich glaube, in meinem Beitrag auch schon darauf hingewiesen, dass wir es sehr wichtig finden, einen Zugang zu den Frauen zu haben, damit sie über ihre Rechte überhaupt erst einmal informiert werden können. Ein solcher Zugang fehlt aber. Einrichtungen wie unsere haben keinen Zugang zu Bordellen, höchstens auf einer Good-will-Ebene der Betreiber. Das bedeutet aber, dass bestimmte Informationen dort gar nicht hinkommen und schon damit geht es los.

Vors. **Michael Brand** (CDU/CSU): Ich gebe an Herrn Moritz weiter. Sie merken, die Kollegen registrieren, wenn Fragen nicht beantwortet werden. Daher noch einmal die Frage, welchen

Anteil die sexuelle Ausbeutung am Menschenhandel insgesamt hat. Aber ich sehe, Herr Jürgs hat bereits genickt. Vielleicht beantwortet dann jeder die Fragen, bei denen er sich angesprochen fühlt.

**Carsten Moritz:** Vielen Dank. Also, ich hatte vorhin die Zahlen aus dem Hellfeld genannt. Uns liegen aus den letzten zehn Jahren durchschnittlich 480 Fälle aus dem Bereich sexueller Ausbeutung und zehn Fälle aus dem Bereich der Arbeitsausbeutung vor. Ich denke, bereits das zeigt eindeutig, dass die sexuelle Ausbeutung mit über 80 bis 90 Prozent einen Schwerpunkt unserer Arbeit bildet – im Hellfeld, wie ich bewusst betone. Es gibt die Zahl von insgesamt 880.000 Sklaven, aber da kenne ich die Kriterien nicht im Einzelnen. Insofern kann ich dazu nicht viel sagen, da mir nur eine Presseveröffentlichung vorliegt.

Die Frage von Frau Steinbach ging ja um den gesamten Themenbereich der Regulierung im weitesten Sinne. Das hat auch der Deutsche Städtetag Ihnen gegenüber geäußert. Auch wir befürworten die Regulierung der Prostitution als solche. Es geht nicht darum, irgendwo etwas ohne Not zu kontrollieren. Es geht darum, vernünftige Rahmenbedingungen zu schaffen, unter denen möglichst keine Ausbeutung stattfinden kann. Darunter fällt alles Mögliche, zum Beispiel, dass ich eine entsprechende Prostitutionsausübung anmelde oder dass ich bei einem entsprechendem Geschäftsmodell auch damit rechnen muss, Auflagen zu bekommen. Die Beispiele waren Gangbang- oder Flatrate-Bordelle. Wenn man für so etwas keine Erlaubnis erteilt, da es einen Verstoß gegen die Menschenwürde darstellt... Das ist vielmehr der Sinn von Regulierung im weitesten Sinne. Was die explizit angesprochene Frage zur Gesundheitsuntersuchung und zur Unter-21-Problematik angeht, ist das durchaus ein schwieriges Thema. Wenn wir mit Bezug auf die Unter-21-Problematik erklärt haben, dass man darüber nachdenken sollte, so haben wir dies damit begründet, dass sich eben die Frage stellt, ob etwa eine Achtzehnjährige aus Rumänien über die



notwendige Einsichtsfähigkeit verfügt. Wir haben eben ja gehört, dass diese Frauen häufig keine Schulbildung haben und in Clanstrukturen stecken. Ich führe in diesem Zusammenhang zum Vergleich gerne das Beispiel des Diebstahls an: Ich möchte das Gericht sehen, das bei einem 19-Jährigen sagt, es wende Erwachsenenstrafrecht an. In diesen Fällen wird fast immer nur Jugendstrafrecht angewendet, weil man einfach davon ausgeht, dass die Einsichtsfähigkeit in diesem Alter noch nicht so da ist. Insofern kann ich eine entsprechende Reglementierung durchaus nachvollziehen. Zu den Gesundheitsuntersuchungen wurde ja schon eben etwas gesagt. Ich denke, es ist eine Tatsache, dass die nach dem Infektionsschutzgesetz freiwilligen Angebote in den letzten Jahren nicht angenommen worden sind. Unsere Nachbarländer, insbesondere auch Österreich, haben diesbezüglich ganz strikte Regeln, insofern sie darauf verweisen, dass es in diesem Bereich übertragbare Krankheiten gibt. Aus diesem Grund muss irgendeine Art Gesundheitsuntersuchung erfolgen. Ich könnte mir das in einer Regulierung durchaus sehr gut vorstellen, aber das sind Punkte, die noch diskutiert werden müssen. Was die anderen Vorschläge angeht – Anmeldung, Kontrollen bzw. Auflagen –, sage ich ganz offen, dass ich sie für sehr wichtig halte.

Die zweite Frage ging um die Beweislastumkehr. Bei der Beweislastumkehr geht es ausschließlich, so habe ich es jedenfalls verstanden, um das Geld. Das heißt, um es einmal ganz banal zu sagen, darum, dass der rumänische, bulgarische oder deutsche Zuhälter nachweisen muss, wieso er im Monat 4.000 Euro verdient hat. Ich persönlich würde mir das durchaus wünschen. Allerdings wissen wir aus den Diskussionen im Bereich von Straftatbeständen der Geldwäsche, dass es in Deutschland eine solche Beweislastumkehr nicht gibt. Andere Länder wie Italien, meines Wissens aber auch Rumänien und Bulgarien, kennen sie dagegen. Wenn ich zum Beispiel das Urteil eines wegen Menschenhandels verurteilten Straftäters dorthin schicke, sind diese Länder in der Lage, dessen Vermögenswerte sicherzustellen oder

zumindest Nachforschungen zu betreiben. Der Betroffene muss dann den Behörden nachweisen, auf welchem legalen Weg er das Geld verdient hat. Ich kann das durchaus und gut nachvollziehen. Das hat aber nichts mit der Opferaussage zu tun. Das sind zwei ganz unterschiedliche Dinge.

Die anderen beiden Fragen zum Strafrecht – sowohl was den ausbeuterischen als auch den sonstigen Bereich angeht – kann ich vielleicht beantworten. Ich beziehe mich dabei wieder auf das, was ich bereits erwähnt habe, den systematischen Ansatz: Der Menschenhandel umfasst den Transport, die Akkreditierung, das Verbringen nach Italien oder Deutschland, Bochum oder Hamburg. Das ist der Handel. Die Ausbeutung in den verschiedenen Bereichen muss ich separat beschreiben. Die kann ich nicht generell beschreiben. Die möchte ich beschreiben zum Beispiel im Bereich der Sexualstraftaten im Strafgesetzbuch. Oder, wenn es um Arbeitsausbeutung geht, würde dies in den Wucherbereich gehören. Bei der Begehung von Straftaten muss ich das konkret ausformulieren. Wenn jemandem sein Geld nur teilweise ausgezahlt wird und er vorher zum Beispiel von entsprechenden Organisationsstrukturen nach Deutschland gebracht wurde, dann handelt es sich dabei um Menschenhandel. So könnte ich mir die Systematik sehr gut vorstellen, wie sie zum Beispiel auch Professor Renzikowski dargestellt hat.

Vors. **Michael Brand** (CDU/CSU): Herzlichen Dank. Herr Jürgs, bitte.

**Michael Jürgs:** Ich beschränke mich noch einmal auf einige Beispiele. Denn ich habe ja als Journalist einen ganz anderen Ansatz gehabt. Ich habe auf dem Dunkelfeld recherchiert und versucht, auch weil es spannender ist, aus dem Dunkelfeld etwas herauszubekommen. Und da lauten die Zahlen sowohl von Europol und der UNO als auch anderen Organisationen, dass es in etwa 58 bis 60 Prozent der Fälle um Zwangsprostitution geht und in etwa 30 Prozent um Zwangsarbeiter; mehr und



mehr auch um Organhandel, seitdem wir in Syrien den Bürgerkrieg haben und von Menschenhändlern die Flüchtlingslager systematisch aufgesucht und Organe für Reiche gekauft werden. Im Westen bezahlt man derzeit für eine Niere 2.500 Euro, die Operation kostet 250.000. Das geht allerdings nicht ohne Ärzte, die ja bekanntlich alle einen berühmten Eid geschworen haben. Dazu kommt eine Zahl von Haussklaven, also Domestic Servitude-Leute, die als Sklaven gehalten werden, und zwar nicht nur von diplomatischen, arabischen Vertretungen in Berlin, sondern auch von reichen Familien in England, Frankreich und der Schweiz. Die Zahl schwankt zwischen einem und zwei Prozent. Es gibt ein wunderbares Beispiel, wie Scotland Yard das gelöst hat. Man hat dort morgens um halb zehn auf der Park Lane einen Unfall mit viel Blech und Krach inszeniert und anschließend gewartet, wer aus den Häusern kam. Auf diese Weise hatte man dann ein paar neue Fälle.

Im Augenblick ist der Organhandel ein riesiges Dunkelfeld, allerdings ein sehr schlimmes, nicht nur wegen der Organe, die verkauft werden. Wir alle kennen Zahlen nicht nur aus Indien und Bangladesch, sondern auch aus bestimmten arabischen Ländern, darunter auch das Land, das die Weltmeisterschaft veranstaltet und aus dem wir gerade von Zwangsarbeit mit vielen Toten erfahren haben. In den Flüchtlingslagern werden Familien, die nichts mehr besitzen, ihre 13- und 14-jährigen Töchter abgekauft. Wir alle haben uns über die Einführung des Schengen-Abkommens und die freien Grenzen in Europa gefreut. Allerdings haben sich auch die Kriminellen gefreut. Es gibt den Begriff der mobilen Prostitution, was bedeutet, dass Frauen, die nicht wissen, ob sie sich in Belgien, Frankreich, Holland oder Deutschland befinden, über die Grenze ins nächste Bordell geschaffen werden. Europol schätzt, dass sich etwa 3.600 organisierte kriminelle Vereinigungen, kleine und große, um Menschenhandel kümmern. Sie kaufen für 2.500 Euro ein, und bevor die Frauen nicht 60.000 Euro erbracht haben, um dann in Wohnmobilen in Niedersachsen auf der Landstraße

abgesetzt zu werden, geschieht nichts. Oder, um ein anderes Beispiel zu nennen: Vor etwa acht bis zehn Jahren haben in diesem Bereich Dolmetscher für zwei Sprachen gereicht, während man heute Dolmetscher für 16 Sprachen braucht.

Vors. **Michael Brand** (CDU/CSU): Herzlichen Dank. Frau Hoff hat das Wort.

**Suzanne Hoff:** Ich möchte versuchen, einige Fragen zu beantworten. Zunächst: Wir sind der Überzeugung, dass Bordelle – wie zum Zeitpunkt, als in den Niederlanden Bordelle legalisiert wurden – von Aufsichts- und Gesundheitsämtern überwacht und wie jedes andere Gewerbe behandelt werden sollten. In den Niederlanden, beispielsweise in Amsterdam, spielt die Gesundheitsüberwachung eine sehr wichtige Rolle nicht nur dabei, Prostituierte und mögliche Menschenhandelsopfer zu informieren, sondern auch bei der Feststellung der tatsächlichen Situation in den Bordellen. Es gibt übrigens noch weitere Gruppen vor Ort, die sich um andere Probleme kümmern, nicht nur um die zugelassenen Bordelle. So können sie zum Beispiel auch Massagesalons inspizieren.

Zu finanziellen Prüfungen: Ja, es stimmt, dass in den Niederlanden finanzielle Aspekte – soweit ich weiß – stärker im Mittelpunkt stehen (in unserem Büro konzentrieren wir uns nicht speziell auf die Niederlande), aber finanzielle Aspekte sind ein größerer Schwerpunkt. Ich weiß, dass die Polizei sehr viel mehr Druck in dieser Hinsicht ausübt und Geldwäsche durch bestimmte Gruppen und Kriminelle untersucht, um Beweismittel für Gerichtsverfahren sicherzustellen: Woher stammt das Geld? Woher bezieht diese Person ihr Einkommen? Das ist immer noch sehr schwierig, da diese Person natürlich sicherstellen wird, dass das Geld nicht auf ihrem Konto liegt oder dass das Eigenheim und das Auto nicht auf ihren Namen laufen, sondern vielleicht auf den der Ehefrau oder eines Angehörigen. Aber immerhin steht diese Frage mehr im Mittelpunkt. Dies könnte auch dabei helfen, an Vermögenswerte von Menschenhändlern



zu gelangen, mit denen letztendlich auch Opfer entschädigt werden könnten. Es ist unser Ansatz, dass Menschenhändler für die Entschädigung der Menschenhandelsopfer aufkommen müssen.

Zum Thema Zwangs- und freiwillige Prostitution: Das ist ohne Frage ein sehr schwieriges Problem. Wir sagen nicht, dass Prostitution ein normaler Beruf ist. Aber wir müssen, wie auch in Hinblick auf andere prekäre Bereiche – zum Beispiel bei Hausangestellten, die Ausbeutung sehen. Leider gibt es sehr wenige Möglichkeiten und Angebote für Wanderarbeitnehmer, für Menschen, in unseren Ländern zu arbeiten. Allgemein würden wir sagen, dass es mehr Rechte und Schutzmechanismen für Wanderarbeitnehmer geben sollte und dass die Arbeitnehmerrechte der Menschen stärker im Mittelpunkt stehen sollten.

Zuletzt noch zu Aufenthaltsrechten und zur Frage, wie Menschen informiert werden können: Es gab viele Kampagnen, auch eine für Hausangestellte, die genannt wurde. Ich weiß zum Beispiel, dass die NRO Ban Ying in Deutschland eine umfangreiche Kampagne durchführte, um Hausangestellte in Diplomaten- und anderen Haushalten zu erreichen. Natürlich ist es wichtig, dass wir mehr Informationen über die Präventionsmöglichkeiten vermitteln. Ich denke, der wichtigste Punkt hierbei ist, dass wir alle Beteiligten, auch *[einheimische]* Staatsangehörige, mit einbeziehen und die Kontakte der Menschen nutzen, die mit Migranten direkt zu tun haben. Wir sollten also die Migrantengruppen einbeziehen. In den Niederlanden haben wir eine NRO, die beispielsweise mit Mediatoren arbeitet – Menschen, die direkten Zugang zu bestimmten Nationalitätengruppen haben. Ich denke, ein viel größerer Schwerpunkt sollte auf der Aus- und Weiterbildung von Berufsgruppen liegen, damit diese dann Informationen weitergeben und Risikogruppen identifizieren können. Das könnten Mitarbeiter aus dem Gesundheitsbereich oder andere Personen sein, die in direktem Kontakt mit dem Menschenhandelsopfer stehen. Es ist entscheidend, dass sie Anzeichen für Menschenhandel erkennen. Sie können auch die

betreffende Person informieren, dass sie Hilfe in Anspruch nehmen kann.

Vors. **Michael Brand** (CDU/CSU): Frau Dr. Follmar-Otto, bitte.

Dr. **Petra Follmar-Otto**: Vielen Dank. Ich kann es ein bisschen kürzer machen als vorhin, da ich mich an vieles, was zu den Fragen gesagt wurde, anschließen kann. Was die Regulierung von Prostitution angeht, würde auch ich sagen, dass hier unbestritten Regelungen nötig sind, um eine weitere Regulierung voranzutreiben. Ganz wichtig im Blick auf die Rechte von Prostituierten und auch die Schaffung von Rahmenbedingungen, die Zwang möglichst ausschließen, ist aus unserer Sicht, dass ein Schwerpunkt auf die Herstellung von wirklich sicheren und gesunden Arbeitsbedingungen gelegt wird. Über diesen gewerberechtlichen Regulierungsrahmen hinaus müssten Aspekte wie Gesundheitsversorgung, die Etablierung von Sicherheitssystemen oder die Arbeitsräume und sanitären Anlagen ein zentraler Bestandteil dieser Regulierung sein. Dazu gehört auch, dass man die diskutierte Erlaubnispflicht auf alle Formen von Betriebsstätten erstreckt und konsequent anwendet, um zu vermeiden, dass sich unterschiedliche Standards in unterschiedlichen Betriebsformen entwickeln. Zur Gesundheitsüberprüfung oder gesundheitsrechtlichen Regulierung würde ich auch denken, dass man immer berücksichtigen muss, dass Prostituierte, die man mit dieser Regulierung erreichen möchte, nach wie vor eine stigmatisierte Gruppe sind. Auch international geht die Tendenz bei der Prävention von sexuell übertragbaren Krankheiten insgesamt sehr stark zu freiwilligen Angeboten. Insofern würde ich Frau Niesner unterstützen, dass man stärker darauf achten muss, dass sich die Angebote von Gesundheitsämtern und Gesundheitsdienstleistern so entwickeln, dass sie von den Frauen auch wirklich wahrgenommen werden können. Vielleicht noch ein Wort zum Thema Gewinnabschöpfung: Eine Studie, die wir am



Institut zur Frage der Durchsetzung von Entschädigungsrechten von Betroffenen gegenüber den Tätern und Täterinnen durchgeführt haben, hat deutlich gemacht, dass es bei der Entschädigung, selbst in den wenigen Fällen, in denen es überhaupt gelingt, sie zum Bestandteil des Strafverfahrens zu machen, nach wie vor große Probleme mit dem Adhäsionsverfahren gibt, weshalb in diesen wenigen Fällen jeweils nur sehr geringe Entschädigungszahlungen zugesprochen wurden. Das ist deshalb ein Problem, weil es einerseits zum Bestandteil von Deals zwischen Staatsanwaltschaft und Verteidigung gemacht wird, und andererseits, je geringer die abgeschöpften Gewinne sind, umso weniger für die Opfer, die nach der Strafprozessordnung eigentlich vorrangig Zugriff darauf haben müssen, die Möglichkeit besteht, diesen Zugriff auch tatsächlich zu realisieren. Ich denke, da denke müsste man auch nochmal genauer hinsehen – es gibt ja meines Wissens sehr unterschiedliche Gewinnabschöpfungsquoten in den unterschiedlichen Bundesländern – was einige vielleicht besser als andere machen und wie man diesen Bereich vorantreiben könnte, um die Entschädigungsrechte der Betroffenen wirklich sicherzustellen.

Zum Thema Graubereich und Armutprostitution: Wie kann man in diesem Bereich, der sich zwischen den klaren Fällen von Menschenhandel und selbstbestimmter Prostitution bewegt, etwas erreichen? Ich glaube, dass die Stärkung der Betroffenen eigentlich der zentrale Ansatzpunkt ist. Die Betroffenen müssen in die Lage versetzt werden, durch Informationen, und passgenaue Unterstützungsangebote sich selber aus dieser Lage zu befreien. Ein wichtiger Aspekt kann da auch die Stärkung von Arbeitsrechten sein. Wir sollten da kreativ über Möglichkeiten beispielsweise auch bei der arbeitsgerichtlichen und zivilrechtlichen Durchsetzung von Lohn- und Entschädigungsansprüchen nachdenken. Eine Prozessstandhaft von Verbänden kann Betroffene von der Notwendigkeit entlasten, jetzt auch noch individuell ihre Ansprüche gegen den Ausbeuter

durchsetzen zu müssen. Oder wäre denkbar, dass es zu einer staatlichen Einziehung ausstehenden Lohns kommt, wie dies ja auch in einigen anderen EU-Staaten im Bereich der Arbeitsausbeutung praktiziert wird. In Deutschland werden nur ausstehende Sozialversicherungsbeiträge staatlich eingezogen, aber eben nicht der Lohn. Für die betroffenen Personen könnten das Wege sein, wobei ich der Meinung bin, dass man auch das noch näher angucken müsste.

Ein letztes Wort zu den Zahlen. Es ist natürlich immer unglaublich schwierig, aus Zahlen, die einem vorliegen, etwas abzuleiten. Ich bin sehr skeptisch, wenn es darum geht, aus Hellfeldzahlen auf das Verhältnis zwischen Arbeitsausbeutung und sexueller Ausbeutung in Deutschland zu schließen. Denn im Bereich der sexuellen Ausbeutung haben wir in den letzten 20 Jahren spezialisierte Polizeidienststellen entwickelt. Wir haben großes Wissen in den Ermittlungsbehörden und ein spezialisiertes Unterstützungssystem entwickelt, das ja hier auch unter anderem von Frau Niesner repräsentiert wird. All das fehlt im Bereich der Arbeitsausbeutung. Meines Wissens gibt es nur ein oder zwei Landeskriminalämter, die überhaupt einen Schwerpunkt im Bereich Arbeitsausbeutung haben. Wir verfügen über kein entsprechendes nichtstaatliches Unterstützungssystem. Ich glaube, da gibt es ein sehr großes Dunkelfeld in Deutschland. Und vielleicht noch zu den Zahlen: Es wurde auf den EU-Report verwiesen. Dort wurden allerdings keine eigenen Zahlen erhoben. Diese beziehen sich vielmehr auf die ILO-Schätzung, die auch Frau Hoff schon erwähnt hat, wo davon ausgegangen wird, dass sich im Bezugsraum der Europäischen Union 880.000 Personen in Situationen von Zwangsarbeit befinden, davon 30 Prozent in sexueller Ausbeutung und 70 Prozent in Arbeitsausbeutung. Das bezieht sich aber auf die Europäische Union insgesamt. Man weiß aber, dass in einzelnen EU-Staaten ein sehr großer Sektor beispielsweise in der Landwirtschaft existiert, größer als in Deutschland. Ich würde die Zahlen daher auch nicht im Verhältnis eins zu eins auf



Deutschland übertragen. Sie sind nur als Richtwerte gemeint.

**Suzanne Hoff:** Noch eine kleine Anmerkung, da die ILO von „Zwangsarbeit“ und die EU von „Menschenhandel“ spricht: Da gibt es natürlich rechtliche Unterschiede, sodass man das nicht wirklich vergleichen kann.

Vors. **Michael Brand** (CDU/CSU): Herzlichen Dank. Ich will die Kolleginnen und Kollegen fragen, ob wir vielleicht im weiteren Verfahren so vorgehen könnten, dass wir in der Reihenfolge der eingehenden Wortmeldungen fragen und die Sachverständigen dann direkt antworten. Das erleichtert vielleicht das Zuhören und auch das Antworten. Frau Kollegin Steinbach.

Abg. **Erika Steinbach** (CDU/CSU): Ich wollte doch noch einmal auf die Gesundheitsfürsorge zu sprechen kommen, denn, ich glaube, es nützt den Mädchen und den Frauen ja wirklich. Vor dem Hintergrund, dass legale Prostituierte, die sich zu einer Organisation oder zu Organisationen hier in Deutschland zusammengeschlossen haben, deutlich sagen, wir sind ein Beruf wieder jeder andere auch, was nicht jeder in Deutschland so sieht und was in der Wissenschaft auch so nicht wirklich geteilt wird, vor diesem Hintergrund kann man ja im Grunde genommen dann auch sagen, dass jeder, der in der Gastronomie arbeitet, ob die Köchin oder der kleinste Kochlehrling, sich regelmäßig einer Gesundheitsüberprüfung unterziehen muss. Das ist keine Stigmatisierung, das ist ein Schutz der Gäste. Bei den Prostituierten und den Zwangsprostituierten kommt ja hinzu, dass es um ihren eigenen Schutz, um ihr eigenes Leben, geht. Es sind hochgefährliche Krankheiten, die übertragen werden können. Ob AIDS, ob Syphilis, ob Hepatitis, all das sind Dinge, die ihr Leben vollkommen zerstören könnten. Wenn das in Österreich möglich ist, ist das auch bei uns möglich. Also, ich würde diese Bezeichnung „Bockschein“, oder wie das genannt wurde, überhaupt nicht zum Ansatz bringen. Es geht doch um den Schutz der jungen Frauen und Mädchen,

damit sie nicht für ihr Leben lang Krankheiten mit sich herumschleppen. Bei AIDS hat man jetzt Medikamente, damit man nicht mehr so schnell verstirbt, aber letzten Endes bleibt es eine Belastung für das ganze Leben. Vor diesem Hintergrund freue ich mich auf der einen Seite, dass deutlich erkennbar ist, dass alle hier, die vorgetragen haben, einig waren, es muss sich etwas ändern. Und wir wollen das ändern. Wir wollen es natürlich bestmöglich machen, und deshalb ist das, was Sie uns sagen auch ein guter Rat, den wir in unseren Herzen bewegen und versuchen werden, mit unserem Koalitionspartner das Bestmögliche daraus zu machen, um den Mädchen und den Frauen zu helfen. Und Frau Schulz-Asche, ich bitte Sie, genau hinzuhören. Sie sagten, ich hätte nur das andere Ende des Fadens aufgenommen. Ich hatte damit vorhin eingeleitet. Auf der anderen Seite kommt es darauf an, den Kriminellen den Boden zu entziehen. Das sind die zwei Ansätze, die wir brauchen. Aber wie gesagt, die Gesundheitsfürsorge halte ich schon für etwas sehr Elementares.

Vors. **Michael Brand** (CDU/CSU): Frau Kollegin Heinrich, bitte.

Abg. **Gabriela Heinrich** (SPD): Vielen Dank. Ich habe einige kurze Fragen, und zwar einmal in Bezug auf den Straßenstrich und auf die Appartements. Wir haben ja die Situation, dass in Appartements gerade durch die von Ihnen beschriebenen Menschenhändler, Frauen immer nur für wenige Wochen in einer Stadt auftauchen und dann in die nächste Stadt verbracht werden. Wenn wir jetzt zur Regulierung der Prostitution, die von Ihnen vorgeschlagenen Empfehlungen befolgen, wie gehen wir mit dem Straßenstrich um, und wie gehen wir mit diesen Appartements um? Kommen wir an der Stelle überhaupt über die vorgeschlagenen Empfehlungen ran? Die nächste Frage stelle ich konkret an Frau Niesner, weil wir davon ausgehen, dass wir mehr Beratung für Oper von Menschenrechten brauchen. In Bayern gibt es, glaube ich, drei Beratungsstellen. Eine Beratungsstelle hat eine halbe Stelle für die



Beratung von Opfern von Zwangsprostitution und von Arbeitsausbeutung. Vielleicht kann mir jemand sagen, wie die Situation in anderen Bundesländern sich darstellt. Dann meine Frage zum Aufenthaltsrecht an Frau Follmar-Otto: Sie empfehlen ja, das Aufenthaltsrecht von einer Zeugenaussage oder der Bereitschaft zur Zeugenaussage zu entkoppeln. Können Sie sagen, in welche Richtung wir da gehen sollten? Also, welche Dauer Sie, wenn es denn eine Befristung gibt, für sinnvoll halten. Und meine Frage gleich anschließend: Ist es nicht vorstellbar, dass wir das befristete Aufenthaltsrecht dann eben unter bestimmten Voraussetzungen in ein unbefristetes Aufenthaltsrechts umwandeln müssen, nicht nur bei Minderjährigen? Meine letzte Frage geht nochmal zum Bockschein. Sie haben jetzt gesagt, Gesundheitslizenz wäre (nur) eine andere Bezeichnung. Aber der Bockschein war verpflichtend und wird von selbstständigen Prostituierten abgelehnt bzw. sehr kritisch gesehen, auch von den Organisationen der Sexarbeiterinnen. Was wäre dann der Unterschied zur Gesundheitslizenz? Frau Steinbach hat ausgeführt, nur gesundheitliche Versorgung. Sie haben es selber angesprochen. Halten Sie das durchaus für sinnvoll?

Vors. **Michael Brand** (CDU/CSU): Ich schlage vor, wir beginnen von hinten, dann wäre Frau Niesner die erste Rednerin.

**Elvira Niesner:** Zum Straßenstrich und zur Regulierung: Das ist in der Tat ein Problem. Also, es muss auf jeden Fall die Regulierung für alle Betriebsstätten, also Prostitutionsbetriebsstätten, erfolgen, das heißt auch für Wohnungen. Wir haben heute die Situation, dass es immer mehr Wohnungsprostitution gibt, die großen Bordelle vielleicht nicht mehr ganz so gefüllt sind, und viele Zwischenformen von Prostitution bis hin zu Wellnessarrangements, existieren. Von daher ist es ganz wichtig, dass dies auch aufgegriffen wird. Der Straßenstrich ist ein nicht regulierter Markt. Ich weiß jetzt nur von einem einzigen Straßenstrich,

der wirklich organisiert ist, nämlich in Köln, der sozusagen wie ein Bordell mit offenem Dach funktioniert, ein Freiluftbordell sozusagen. In einer solchen Einrichtung, die dann auch abgegrenzt ist, mit Zugang und Hilfseinrichtungen usw., ist natürlich auch eine Regulierung möglich. Ansonsten ist der Straßenstrich, so wie er unreguliert in vielen Städten, auch in Frankfurt, existiert, die überhaupt schlechteste oder schwierigste Form der Prostitution, da es nicht einmal hygienische Möglichkeiten gibt, also keine sanitären Anlagen und auch die Sicherheit in Bezug auf die Gewalt von Freiern nicht gewährleistet ist, weil der Freier mit den Frauen irgendwohin fährt und dann eben nicht kontrollierbar ist. Dafür kann ich ihnen jetzt keine Lösung anbieten. Unsere Meinung ist, dass man versuchen muss, den Straßenstrich eben möglichst gar nicht zu haben oder möglichst klein zu halten. Wobei es auch die Erfahrung von anderen Regionen gibt, dass Verbote – wenn beispielsweise die ganze Stadt als Sperrgebiet ausgewählt wird – dazu führen, dass dann eben ein „Dunkelfeld Straßenstrich“ existiert. Also, wir haben immer wieder die gleiche Situation. Die Nachfrage für den Straßenstrich ist da. Deshalb wird es ihn auch irgendwo in der Stadt geben, auch wenn es eben eigentlich offiziell verboten ist. Von daher tendieren wir dazu zu sagen, dass, wenn dieser Markt irgendwo sein muss, dann sollte man doch möglichst eine transparente Situation herstellen und möglichst auch Hilfeinrichtungen und Unterstützung geben. So sind wir zum Beispiel in Frankfurt seit drei Jahren regelmäßig am Straßenstrich und bieten Unterstützung, Gesundheitsversorgung, Begleitung usw. an. Sie hatten zu den Beratungsstellen für Opferschutz gefragt. Ich kann Ihnen jetzt nicht genau sagen, wie viele es gibt, aber es sind in jedem Fall zu geringe Kapazitäten. Bei uns zum Beispiel ist es so, dass wir natürlich, wenn wir mehr Kapazitäten hätten, auch noch mehr in dem Bereich leisten könnten. Es ist bundesweit überall die gleiche Situation. Wenn soziale oder Fachberatungskapazitäten bereitgestellt werden und Kooperationen mit der



Polizei laufen, wenn also Polizei und Fachlichkeit da ist, entsteht auf einmal ein Hellfeld. Man muss sich klar machen, wir haben nicht das Problem und müssen dann Ressourcen bereitstellen, sondern, wenn wir Ressourcen bereitstellen, wird das Phänomen in seinem ganzen Ausmaß und seiner Problematik erst sichtbar. Von daher lässt sich da wirklich sehr viel mehr zu leisten. Aber ich möchte auch sagen, dass es in der jetzigen Situation nicht nur darum geht, zusätzliche Einrichtungen zu betreiben, die sich ausschließlich auf Opferschutz mit Blick auf Strafverfolgung und Zeugenschaft konzentrieren, sondern dass es in der heutigen Situation vor allen Dingen auch darum geht, niedrighschwellige Informations- und Beratungsarbeit zu machen. Das heißt auch, wirklich vor Ort Streetwork zu betreiben und auf die Frauen zuzugehen. Das machen viele Einrichtungen nicht.

Zum letzten Punkt, bei dem es um die Gesundheitslizenz ging. Das ist eine delikate Frage. Wir denken, dass es eine Regulierungs- oder eine Orientierungsform geben kann, eine Strukturierung, die sich auf die Frauen in der Prostitution nicht diskriminierend auswirkt. Wie das im Detail aussieht, kann ich Ihnen jetzt noch nicht sagen. Da würde ich sonst auch über viele Überlegungen hinweg gehen. Nur eins ist klar, wir haben heute mit der Armutsmigration und Armutsprostitution eine Gruppe auf dem Markt, die das bestehende Angebot nicht einfach ergreift. Es reicht nicht aus, wenn wir den Frauen sagen, wo das Gesundheitsamt ist oder sie dahin begleiten in der Annahme, dass sie das dann wissen und regelmäßig dahin gehen und für sich sorgen. So ist die Situation nicht. Die Frauen sorgen nicht für sich. Es wären Regelungen zu treffen, die natürlich schützen müssen, die aber auf keinen Fall stigmatisierend und diskriminierend sein dürfen. Das hat auch etwas mit Vertrauensverhältnissen und mit Behörden und Ämtern zu tun, die in einer bestimmten Art und Weise mit den Frauen umgehen. Da sind natürlich Schulungen usw. erforderlich. Deswegen habe ich ja auch in meinen schriftlichen Ausführungen festgehalten, dass man

modellhaft erproben muss, auch im kommunalen Rahmen, welche Formen hier gut wären. Was allerdings unserer Auffassung nach im Bereich Gesundheitsversorgung hinzu kommen muss, ist das Bewusstsein, dass es nicht nur um Infektionen, also sogenannte Geschlechtskrankheiten geht, sondern um die gesamte gesundheitliche Situation der Frauen, die ja auch nicht zum Zahnarzt gehen oder sich anderweitig versorgen. Wir fänden es schon gut, wenn man auch noch in die Richtung Krankenversicherung denken würde. Es ist natürlich ein großes Projekt. Gerade jetzt haben wir eine Frau in der Beratung, die derartig starke, aufsteigende Infektionen hatte, dass sie in Lebensgefahr war. Trotzdem wollte sie nicht in der Klinik bleiben. Sie musste eine Woche auf die Intensivstation, um zu überleben. Alle Signale davor wurden von ihr nicht wahrgenommen. Ich will damit nur sagen, dass wir es hier mit einer Gruppe zu tun haben, die im Bereich Gesundheit über keinen großen Bildungshintergrund verfügt, was ein riesiges Problem ist. Und dafür muss man kreativ sein.

Vors. **Michael Brand** (CDU/CSU): Frau Dr. Follmar-Otto war konkret angesprochen.

Dr. **Petra Follmar-Otto**: Danke. Ein wichtiger Ausgangspunkt bezüglich des Aufenthaltsrechts wäre, dass man tatsächlich zwei Wege nebeneinander eröffnet. Einerseits ein Aufenthaltsrecht, wie es im öffentlichen Interesse derzeit geltende Rechtslage zur Durchführung eines Strafverfahrens ist, und ein Aufenthaltsrecht, wie es in der Europaratskonvention formuliert ist, aus persönlichen Gründen, was mittlerweile auch in einigen europäischen Staaten der Rechtslage entspricht. Ich habe das in der schriftlichen Stellungnahme weiter ausgeführt. Also, das wäre wichtig. Im jetzigen Entwurf des Bundesinnenministeriums ist es ja so, dass eine Erteilung wieder an die Kooperationsbereitschaft geknüpft wäre und nur die Verlängerung sich gewissermaßen danach auf die beiden Wege verzweigt, das heißt, zwei



Verlängerungsmöglichkeiten bestehen. Das wäre natürlich schon eine Verbesserung. Ich meine trotzdem, dass es noch ein bisschen zu kurz gesprungen ist. Wenn man das jetzt tatsächlich angehen will, fände ich es sinnvoll, von vorneherein die beiden Wege zu ermöglichen und damit eine wirkliche Entkopplung vom Strafverfahren zu erreichen.

Zur Frage der Befristungszeiträume. Auch das ist ein wichtiger Punkt. Wir sehen in anderen europäischen Ländern Regelungen, die quasi aufsteigende Befristungszeiten haben, wo zunächst für sechs Monate befristet und dann Verlängerung für 12 Monate oder 18 Monate oder sogar bis zu zwei Jahren erteilt wird. So etwas fände ich sinnvoll. Gleichzeitig ist es auch ganz wichtig, parallel dazu sicherzustellen, dass die Möglichkeit des Hineinwachsens in eine unbefristete Perspektive da ist. Das heißt, es muss ungehinderten Zugang zum Arbeitsmarkt geben. Es muss Zugang zu Integrationsleistungen geben, zum Familiennachzug und zur Qualifizierung. Das wären so die Rahmenbedingungen, die notwendig sind, damit Betroffene sich dann eines Tages aus eigenen Kräften ernähren können und die Perspektive haben, tatsächlich auch in der normalen Systematik des Aufenthaltsrechts in die Niederlassungserlaubnis hineinzuwachsen.

Vors. **Michael Brand** (CDU/CSU): Die erste Frage, wer möchte da antworten?

**Carsten Moritz:** Wenn es um die Wohnung und den Straßenstrich geht, wie kann man da regulierend eingreifen? Das hat Frau Niesner ja schon beantwortet. Ziel einer Regulierung sollte sein, dass alle Formen der Prostitutionsausübung in irgendeiner Art und Weise geregelt, reglementiert werden. Die Regelungstiefe unterscheidet sich selbstverständlich in den jeweiligen Modellen. Wichtig wäre jedoch, dass gerade diese Terminwohnungen, die eigentlich im Privaten bzw. im Untergrund laufen, die Begleitangebote im Internet, die Love-Mobils und was man sich da alles vorstellen kann, in irgend

einer Art und Weise anzeigepflichtig werden, damit man zumindest einmal die Möglichkeit zur entsprechenden Einflussnahme bekommt. Das wäre wichtig. Es müsste alle Formen betreffen. Wir wissen jetzt noch gar nicht, wie sich das Internet oder die Angebote entwickeln. Das ist das Hauptproblem.

Vors. **Michael Brand** (CDU/CSU): Vielen Dank für die Präzisierung. Frau Kollegin Jelpke, bitte.

Abg. **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Danke, Herr Vorsitzender. Auch noch einmal Dank an die Sachverständigen. Ich denke, es muss noch einmal klar gesagt werden, dass wir heute ja das Thema Menschenhandel und Zwangsprostitution behandeln. Wir haben im Moment eine sehr starke Fokussierung auf die Prostitution, meines Erachtens zweifellos die schmutzigste Art von Zwangsarbeit, oder wie immer man das nennen will. Es ist eigentlich schade, dass wir zum Beispiel nicht auch von der Gastronomie hören. Ich bekomme teilweise in meinem Wahlkreis mit, wie gerade in diesen Bereichen eben auch mit niedrigsten Löhnen Zwangsarbeit verrichtet und natürlich auch Druck auf die Leute ausgeübt wird, weil sie illegal in Deutschland sind. Ich denke jedoch, man müsste das Thema vielleicht ein anderes Mal vertiefen, und das war es auch, worauf meine Kollegin, Frau Höger, hingewiesen hat, dass nämlich, wenn man die Zahlen der Sonderkommission Organisierte Kriminalität, Korruption, Geldwäsche usw. betrachtet, dies in der Tat nur einen Teil ausmacht, der aber nicht herunter gespielt werden sollte. Aber wie gesagt, auch ich habe hauptsächlich etwas zu der Frage, wie mit Zwangsprostitution umgegangen wird, zu bemerken. DIE LINKE. hat da, glaube ich, die am weitesten gehende Position. Wir sagen sogar, wir brauchen ein Bleiberecht für die betroffenen Opfer und natürlich die Möglichkeit, ihre Familien nachzuziehen, also nicht ein Aufenthaltsrecht von mehreren Monaten. Ich möchte meine Frage sowohl an Frau Follmar-Otto, als auch an Frau Hoff und Frau Niesner richten. Ich bin als



Strafvollzugshelferin jahrelang in Frauengefängnissen gewesen und auch in Abschiebegefängnissen, wo ich erlebt habe, dass die Frauen immer wieder kommen. Das heißt, sie werden abgeschoben, werden dann in diesen Ländern wieder von Menschenhändlern aufgegriffen und erneut an die verschiedenen Orte gebracht, wobei es in der Tat so ist, dass es auch Fluktuation gibt und bewusst auch Frankfurt, München, Hamburg oder was auch immer ausgewählt werden. Es würde mich interessieren, ob es tatsächlich die Erfahrung gibt, dass die Menschenhändler die Frauen im Grunde genommen immer wieder zurückbringen. Jedenfalls habe ich das in den Abschiebegefängnissen so erlebt. Daher auch noch einmal meine Frage an Sie alle drei, ob es, wenn es solche Erfahrungen gibt, dann wirklich etwas nutzt, für drei oder sechs Monate ein Aufenthaltsrecht zu gewähren, wenn am Ende doch für die Frauen die Gefahr besteht, wieder in die Fänge von Menschenhändlern zu kommen. Vielleicht gibt es da auch Erfahrungen. Das kann natürlich auch gerne Herr Moritz beantworten. Wenn es da vom BKA Erfahrungen gibt, wäre ich natürlich auch daran interessiert. Der zweite Punkt, der mich interessiert, ist die Frage der Entschädigung. Welche Erfahrung haben wir eigentlich damit? Es wurde angedeutet, dass das ganz schwierig ist. Aber wenn man über Entschädigungen spricht, was müsste getan werden, damit Opfer wirklich entschädigt werden können? Ich glaube, das kann nicht nur über Beratungen laufen, sondern wir brauchen auch gesetzliche Veränderungen. Frau Niesner, Sie haben, glaube ich, vorhin gesagt, Italien habe ganz gute Gesetze. Ich habe Italien sonst nicht so gut in Erinnerung, was Menschenrechte angeht. Aber es würde mich interessieren, was Sie da genau meinen. Weil ich der Auffassung bin, dass wir im Grunde genommen doch auch so etwas wie eine wirkliche Vereinheitlichung von EU-Recht bräuchten. Als letzten Punkt würde mich da interessieren, was muss auf EU-Ebene passieren, vielleicht auch an Verbesserungen der Richtlinie oder der Vorgaben, damit Zwangsprostitution und

insgesamt Zwangsarbeit besser bekämpft werden können?

Vors. **Michael Brand** (CDU/CSU): Herzlichen Dank. Das waren ganz viele Fragen und ich schlage vor, da jeder angesprochen war, dass Frau Follmar-Otto beginnt.

Dr. **Petra Follmar-Otto**: Zunächst zu dieser Situation des „re-trafficking“. Das ist ein Problem, das tatsächlich existiert. Ich glaube, dazu ist beispielsweise Frau Niesner aus der praktischen Beratungsarbeit noch auskunftsfähiger. Was das Thema Entschädigung angeht, sind meines Erachtens auf unterschiedlichen Ebenen Veränderungen nötig. Das eine ist die Frage der Entschädigung durch die Täter und Täterinnen im Strafverfahren. Dazu hatte ich eben ja bereits kurz etwas gesagt. Es gibt die Möglichkeit des Adhäsionsverfahrens, um im Strafverfahren auch zivilrechtliche Ansprüche durchzusetzen. Das wird von den Richtern und Richterinnen aber nach wie vor nur sehr zögerlich behandelt. Es ist häufig so, dass es abgelehnt wird, Entschädigungsansprüche im Strafverfahren mit zu entscheiden. Das nächste Problem ist dann die geltende aufenthaltsrechtliche Situation, dass die Betroffenen nach Ablauf des Strafverfahrens in Deutschland kein Aufenthaltsrecht mehr haben. Das heißt, sie haben auch keine Möglichkeit zur Durchsetzung ihrer Ansprüche. Das ist sozusagen ein weiterer handfester Grund, der für eine Aufenthaltsperspektive über das Strafverfahren hinaus spricht. Nicht nur im Interesse der Opfer, die natürlich, wie wir ja gehört haben, in vielen Fällen aus Gründen der Armut diesen Weg der Migration gehen, und denen die Durchsetzung ihrer Ansprüche, selbst wenn sie zurückkehren, mit einem gewissen Startgeld die Entwicklung einer neuen Lebensperspektive ermöglichen würde. Selbst diese Möglichkeiten sind ihnen abgeschnitten. Ein weiterer Punkt im Bereich der Entschädigung, wo meines Erachtens tatsächlich rechtliche Veränderungen zwingend nötig sind, auch aus Sicht der Europaratskonvention. Das



deutsche Opferentschädigungsgesetz sieht ja Rehabilitationsleistungen für die Opfer von Gewalttaten und bei Gewaltstraftaten vor. Dabei sind aber die Voraussetzungen so ausgestaltet, dass ein tätlicher Angriff gegen den Körper in Deutschland vorliegen muss. Das heißt, die Fälle, die Herr Moritz vorhin nannte, wo die Gewaltausübung bereits im Herkunftsland passiert ist, sind nicht entschädigungsfähig, fallen nicht unter das Opferentschädigungsgesetz. Oder, was ja in der Praxis auch häufig vorkommt, Fälle, in denen in organisierten Strukturen gegen einzelne Betroffene Gewalt ausgeübt wird, um eine ganz Gruppe zu disziplinieren. Dabei werden diejenigen, die die Gewaltausübung nicht selber erfahren haben, sich aber in der Ausbeutungssituation befunden haben, nicht vom Anwendungsbereich des Opferentschädigungsgesetzes erfasst. Hier haben wir wirklich Lücken, auch Gerechtigkeitslücken. Die Europaratskonvention gegen Menschenhandel gibt zwingend vor, dass alle von allen Formen von Menschenhandel Betroffenen Zugang zu den existierenden staatlichen Entschädigungssystemen haben müssen. Das muss, wie ich meine, bei einer Reform des Opferentschädigungsgesetzes mit bearbeitet werden.

Vors. **Michael Brand** (CDU/CSU): Frau Hoff, bitte.

**Suzanne Hoff:** Vielen Dank für die Fragen. Zunächst noch eine Bemerkung zu den Aufenthaltsrechten. Ja, es ist nicht nur sehr wichtig, dass Menschen mehr Chancen auf Aufenthaltsrechte haben, sondern auch auf Daueraufenthalt. In den Niederlanden gibt es beispielsweise die Möglichkeit, dass eine Person das Daueraufenthaltsrecht erhält, wenn ein Verfahren länger als drei Jahre währt. Auch dann, wenn das Verfahren erfolgreich war. Und natürlich können Personen immer ein Daueraufenthaltsrecht auf der Grundlage beantragen, dass ihre Menschenrechte verletzt wurden. In der Praxis ist es in den meisten Ländern jedoch so, dass dies sehr selten gewährt wird.

Ich möchte auch nochmals anfügen, dass eine Person in der Zeit, in der sie das Aufenthaltsrecht besitzt, auch die Möglichkeit haben sollte, sich in die Gesellschaft zu integrieren und damit Zugang zu jeder benötigten Unterstützung, zu Arbeit und Bildung erhält und die Möglichkeit hat, wieder wirklich für sich selbst Verantwortung zu übernehmen. Dies würde auch eine wirkungsvolle Vorbeugungsmaßnahme darstellen, damit Menschen nicht mehrfach Opfer von Menschenhandel werden, da die Person dann möglicherweise weniger gefährdet ist. Zum Thema Mehrfachopfer von Menschenhandel („re-trafficking“): Hierzu haben wir leider auch keine Zahlen, aber wir wissen davon. Auch die Strafverfolgungsbehörden geben an, dass es häufig vorkommt, aber wir bei La Strada haben keine Beweise dafür. Das Problem ist unter anderem, dass Menschen oft erst zu einem viel späteren Zeitpunkt auf uns zukommen. Es kann zwei oder drei Jahre dauern, bis eine Person zu uns kommt. Manchmal kommen sie auch gar nicht. Manchmal kommen sie erst, wenn sie das zweite Mal Opfer von Menschenhandel geworden sind, und wir hören, dass sie schon zuvor davon betroffen waren. Es ist also sehr schwer, Zahlen zu nennen. Zu den verschiedenen Branchen: Es ist richtig, auch wir möchten hier einen weiter gefassten Rahmen. Glücklicherweise gibt es jetzt mehr Aufmerksamkeit für neue Fälle. Wir identifizieren mehr Fälle von Menschenhandel auch außerhalb der Sexindustrie, da wir wissen, dass auch andere Branchen betroffen sind. Ich denke, wir konzentrieren uns zu sehr auf die Sexindustrie. Natürlich auch, weil es über diesen Bereich das meiste Wissen gibt. Der ILO-Bericht von 2012 identifiziert sechs gefährdete bzw. betroffene Branchen. Dazu zählen: Landwirtschaft, Gastgewerbe, Hausangestellte, Bauwesen, Ausbeuterbetriebe (sogenannte Sweatshops). Es ist also sehr wichtig, dass wir auch bei den anderen Branchen sehr genau hinsehen. Was das Thema Entschädigung anbelangt, mit dem sich La Strada International ebenfalls intensiv beschäftigt: Wir koordinieren in 14 Ländern,



darunter auch in Deutschland, ein Projekt unter dem Namen „Comp.act“. KOK ist ebenfalls beteiligt. Zum Projekt gehören auch Forschungsarbeiten. Die Ergebnisse sind online verfügbar, wir können Ihnen aber die Unterlagen auch per Post zusenden. In dieser Studie werden eine Reihe von Hindernissen festgestellt, nicht nur in Bezug auf die Rechtsprechung, denn oft existieren gute entsprechende Rechtsvorschriften. Es gibt vielmehr, wie bereits erwähnt, in der Praxis viele Gründe, warum eine Entschädigung nicht gewährt wird: Häufig fehlt Betroffenen das Bewusstsein oder die Kenntnis oder ein Richter wendet sie nicht an oder ein Anwalt fordert keine Entschädigung oder einem Sozialarbeiter fehlen die notwendigen Kenntnisse. Auch kommt es darauf an, ob es einen staatlichen Fonds gibt oder Geld vom Täter. Am Ende kommt es jedoch häufig vor, dass das ganze Verfahren erfolgreich war, Entschädigung gefordert wurde und das Geld zur Verfügung steht, dass jedoch das Menschenhandelsopfer verschwunden ist und das Geld nicht ausgezahlt werden kann.

Vors. **Michael Brand** (CDU/CSU): Das Angebot mit der Online-Studie nehmen wir gerne in Anspruch und verteilen sie dann an die Kollegen. Herr Jürgs hat das Wort.

**Michael Jürgs:** Ich wollte zu Ihrer Frage zur Zwangsarbeit gerne etwas sagen. Wenn man vom Zwangsprostitution oder von Prostitution spricht, darf man nicht vergessen, dass in vielen Ländern, wie zum Beispiel Moldawien, Ukraine oder Transnistrien – ein Land, von dem wir bis vor dem Ukraine Konflikt wahrscheinlich gar nicht wussten, dass es das gibt – natürlich in riesiger Auflage Frauen als Pflegekräfte, Verkäuferinnen und Arbeitskräfte gesucht werden, die dann aber trotz aller Warnungen von La Strada und anderen darauf hereinfliegen und kaum, dass sie dann in dem Land sind, in dem sie angeblich als Verkäuferinnen arbeiten sollen, in die Prostitution gezwungen werden. Es gibt Beispiele von Zwangsvergewaltigungen vor anderen, damit die

Frauen begreifen, dass man es ernst meint, wo eine Frau, die sich als Verkäuferin gemeldet hat, von mehreren Männern so lange vor anderen vergewaltigt wird, bis sie jeden Widerstand aufgibt. Es gibt natürlich auch Beispiele, die Sie aus irgendwelchen Fernsehfilmen kennen, zum Beispiel der sehr erfolgreiche Film „Operation Zucker“ im Deutschen Fernsehen. Es gibt in Deutschland keine Kinderbordelle. Es gibt keinen Polizisten, der bereit wäre, auf Druck von oben ein Kinderbordell zu schützen. Das gibt es einfach nicht. Das liegt im Bereich der Fantasie. Umso wichtiger ist es aber, die echten Fälle, die schlimm genug sind, so deutlich zu schildern, dass man nicht mit Zahlen arbeitet, bei denen es heißt, 90 Prozent der Prostituierten – ich nehme an, Sie ahnen, wen ich meine – sind Zwangsprostituierte und 80 Prozent davon sind als Kinder missbraucht worden. Woher, zum Teufel, weiß man das? Es weiß niemand. Die Wirklichkeit ist schlimm genug. Die Politik hat die Aufgabe, diese Wirklichkeit in eine neue Rechtsordnung umzusetzen. Wir haben heute noch nicht darüber gesprochen, was FRONTEX bedeutet, was das Flüchtlingsproblem bedeutet, warum die Menschenhändler die Chance nutzen, Leute, die in dieses Land flüchten wollen, weil sie sich dort eine bessere Zukunft erwarten, abzukassieren, warum die Schiffe untergehen und warum die Schleuser pro Schiff 500.000 Euro verdienen. Das gehört ja alles dazu. Denn, wer das Geld für die Flucht nach Europa bezahlt hat, hat dann 50.000 Euro Schulden. 50.000 Euro, die dann zum Beispiel Frauen aus Nigeria für 20 Euro pro Akt abarbeiten müssen. Sie können selbst ausrechnen, was das bedeutet. Schauen Sie sich die Lovemobils, die Wohnmobile in Niedersachsen, an, in einer Landschaft, wo sonst nur der Rattenfänger am Straßenrand herumläuft. Und ich rede nicht von Moral, das ist eine andere Geschichte. Ich rede von strafrechtlich relevanten Dingen, von den Möglichkeiten, etwas zu tun. Da nützt es nur etwas, wenn man mit echten, belegbaren, knallharten Zahlen arbeitet und sich alle Illusionen abschminkt.



Vors. **Michael Brand** (CDU/CSU): Herr Moritz, bitte.

**Carsten Moritz:** Ich möchte kurz auf die Frage der Abschiebung eingehen. Ja, es gibt diese Beispiele, insbesondere aus Nigeria. Wenn Frauen nach Nigeria abgeschoben worden sind, kann es sein, dass sie nach zwei, drei Monaten wieder in Europa auftauchen. Mit einem Aufenthaltstitel aus Italien, Spanien und anderswo. Es handelt sich um geschlossene Kreise. Aber ich möchte doch darauf hinweisen, dass 90 Prozent der Opfer, wie wir feststellen, aus der EU kommen. Da geht es nicht um die Frage der Abschiebung. Das betrifft vielmehr Asiatinnen und Afrikanerinnen. Allerdings ist das wirklich ein schwindend geringer Anteil, und wenn man sich die Szene ansieht, so wird sie ganz deutlich von Europäerinnen dominiert. Deswegen stellt sich da auch weniger die Frage des Aufenthaltsrechtes und des Bleiberechtes. Vielmehr stellt sich, und deswegen möchte ich das auch an dieser Stelle erwähnen, die Frage der Perspektive. Herr Jürgs hat vorhin gesagt, es gehe darum, Angebote zu machen, Sprachangebote, Angebote für eine Ausbildung und ähnliches. Wenn ich jedoch als kontrollierender Polizeibeamte irgendwohin gehe, und die betreffende Frau fragt, was man ihr anbieten kann, wenn sie eine Aussage macht, dann kann ich derzeit nicht viel sagen. Wenn ich aber antworten kann, es gibt Möglichkeiten oder – unabhängig jetzt von einer Kooperation – wir können Hilfestellung geben oder ähnliches, dann ist die persönliche Perspektive für diese Frau eine ganz andere. Also auch darüber sollte man innerhalb der EU nachdenken. Zur Frage, was es auf EU-Ebene umzusetzen gilt und wie die EU in diesem Bereich agiert: 2011 wurde der sog. Policy Cycle eingerichtet. Bei der Schwerpunktsetzung der Europäischen Union im Rahmen der Kriminalitätsbekämpfung ist die Bekämpfung des Menschenhandels eines von acht Schwerpunktfeldern. Das heißt, die EU ist sich durchaus bewusst, welches Bedrohungspotenzial davon ausgeht – Europol spricht halt von

Bedrohungspotenzial – und wie viel Geld dort verdient wird. Die Maßnahmen, die wir auf europäischer Ebene durchführen und an denen wir uns auch beteiligen, sind gut. Diese Kooperation hat es in den letzten Jahren nicht gegeben. Was hier in Deutschland fehlt, ist die Umsetzung der EU-Richtlinie und zwar im Sinne der Richtlinie. Dazu gehört auch die Bereitschaft, möglichst viele Ausbeutungsformen darunter zu fassen. In der EU-Richtlinie und den Erklärungen steht zum Beispiel, dass auch der Handel von Personen mit dem Zweck, sie zu verheiraten, unter den Bereich Menschenhandel fällt. Ich denke, es ist eine ganz wichtige Aufgabe, dass man dies in Deutschland dementsprechend auch strafrechtlich umsetzt.

Vors. **Michael Brand** (CDU/CSU): Frau Niesner, bitte.

**Elvira Niesner:** Ich werde jetzt nichts mehr zum Opferentschädigungsgesetz sagen, da das bereits ausführlich und sehr gut dargestellt wurde. Ich finde es auch sehr gut, dass Herr Moritz noch einmal deutlich gesagt hat – das hatte ich nämlich auch vor – , dass das aufenthaltsrechtliche Problem nur etwa 10 Prozent der Opfer betrifft, die wir heute im Opferzeugschutzprogramm haben oder die Opfer von Menschenhandel geworden sind. Das sind bei FIM jetzt meistens nigerianische Frauen. Die Mehrheit der Frauen kommt aber aus Rumänien, Bulgarien und den osteuropäischen Ländern. Da geht es um Perspektiven, um Lebens- und Erwerbsperspektiven. Das wurde auch alles schon gesagt.

Einen Punkt möchte ich jedoch noch erwähnen, die gegenwärtige Rechtslage nämlich, die vorsieht, dass Frauen aus Drittstaaten den Aufenthaltstitel nur so lange bekommen wie ein Verfahren läuft, mit Abschluss des Verfahrens diesen dann aber nicht mehr haben. Das ist natürlich unsäglich und führt in der Praxis dazu, dass Frauen, obwohl sie sich bedroht fühlen, zurückkehren müssen. Wenn sich vor Ort eine solche Bedrohung nicht nachweisen oder wenigstens ein Stück weit dokumentieren lässt, dann führt an einer Rückkehr kein Weg mehr



vorbei. Das führt auch dazu, dass Frauen, weil sie sich auf keinen Fall vorstellen können zurückzukehren, zum Beispiel eine Ehe eingehen, um ihren Aufenthalt zu sichern. Sie versuchen damit eine Lösung zu finden, vorübergehend jedenfalls, die eigentlich keine ist. Da muss unbedingt etwas passieren.

Vors. **Michael Brand** (CDU/CSU): Als nächstes hat sich Kollege Dr. Ullrich zu Wort gemeldet.

Abg. **Dr. Volker Ullrich** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren. Ich möchte vorausschicken, ich war bis zu meinem Einzug in den Deutschen Bundestag als Dezernent für Ordnung und Gesundheit der Stadt Augsburg tätig und war damit sowohl im gesundheitlichen als auch im ordnungspolitischen Bereich mit der Frage der Prostitution beschäftigt. Zunächst eine kurze Anmerkung zum Thema „verpflichtende Gesundheitsuntersuchungen“. Diese sind im Jahr 2001 durch das Infektionsschutzgesetz nicht deswegen weggefallen, weil wir an der grundlegenden Notwendigkeit gezweifelt haben, sondern weil man aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung und der Regulierung die Gesundheitsuntersuchung durch freiwillige Untersuchungen ersetzt hat. Das Ergebnis in Augsburg kann ich Ihnen kurz schildern. Wir hatten bis 2011 einen Untersuchungsgrad von 99 Prozent, 2012 waren es etwa ein Prozent. Unabhängig von den richtigen Ausführungen der Kollegin Steinbach, besteht das Problem darin, dass die Frage der Gesundheitsuntersuchung – und diese Frage richte ich jetzt an Herrn Moritz, aber auch an Sie, Frau Niesner – natürlich auch ein Instrument der Ordnungspolitik sein kann. Wenn wir ein Bordell haben, eine größere Struktur, in die es schwierig ist hineinzuschauen, wäre doch das Vorhandensein einer Bescheinigung über die gesundheitliche Unbedenklichkeit ein Ansatzpunkt für eine ordnungspolitische Kontrolle, da allen Frauen, die eine solche Bescheinigung nicht haben, ordnungsrechtlich die Tätigkeit untersagt werden müsste. Man könnte aber auch an der

Zuverlässigkeit des Bordellbetreibers zweifeln, wenn er Frauen, die eine solche Untersuchung nicht haben, ihrer Tätigkeit nachgehen lässt. Das ist der erste Punkt. Der zweite ist, dass wir verkennen, dass viele Frauen, auch Menschenhandelsopfer, beinahe 24 Stunden in diesen Bordellstrukturen gefangen sind. Das heißt, sie wohnen in diesem Umfeld und müssen dort ihrer Tätigkeit nachgehen. Wenn es also eine Verpflichtung gibt, das Gesundheitsamt aufzusuchen, müssen die Frauen aus diesem Kreis heraus und können dann nicht nur zu ihrem eigenen Schutz untersucht werden, sondern die jeweilige Kommune könnte oder sollte sogar den Frauen auch eine verpflichtende soziale Beratung, vielleicht sogar in Bulgarisch oder Rumänisch, angedeihen lassen. Damit wäre den Frauen sehr geholfen und wir hätten zumindest einen klaren Überblick über die Frage, welche Prostituierten sind untersucht worden, und welche nicht. Das wäre übrigens auch eine Vorgehensweise gegen illegale Wohnungsbordelle. Auch dort haben wir im Augenblick nach der geltenden Rechtslage nur über das Baurecht eine Handhabe. Hätten wir aber diese Gesundheitsuntersuchungen als zusätzliches Augenmerk, könnten wir mit dem schärferen Schwert des Ordnungsrechts vorgehen. Der zweite Aspekt betrifft die Straßenprostitution. In Augsburg haben wir die Straßenprostitution komplett verboten und zwar durch eine Erstreckung des Sperrbezirks auf die gesamte Stadt zu jeder Tages- und Nachtzeit. Das Ergebnis nach eineinhalb Jahren zeigt, dass sich kein Dunkelstraßenstrich entwickelt hat. Durch entsprechende polizeiliche Präsenz kann man die Frage der Straßenprostitution wirklich in den Griff bekommen. Deswegen würde ich auch von Ihnen, Herrn Moritz, und vielleicht auch von Herrn Jürgs gerne wissen, ob wir nicht durch eine Vereinfachung der Voraussetzungen für eine Ausweitung der Sperrbezirke den Kommunen ein ordnungsrechtliches Instrument in die Hand geben sollten, diese Angelegenheiten mit einer geringeren Hürde zu regeln. Der dritte Punkt betrifft das sogenannte eingeschränkte Weisungsrecht, das sich



in § 3 des Prostitutionsgesetzes findet. Es hat dazu geführt, dass nach 12 Jahren der Geltung dieses Paragrafen die Mädchen ihrer Selbstbestimmung und ihrer Würde beraubt worden sind, weil es nämlich für die Bordellbetreiber die Möglichkeit gibt, den Frauen zu sagen, was sie in ihrem eigenen Intimbereich zu tun und zu lassen haben. Das, was bis 2002 als Zuhälterei strafbar war, ist heute eine Art legitime oder legale Befugnis, im höchstpersönlichen Bereich die Tätigkeit vorzuschreiben. Wäre eine Abschaffung dieses Weisungsrechtes und damit eine Stärkung der Würde des Menschen und des höchstpersönlichen Entscheidungsrechts über den eigenen Körper nicht eine Möglichkeit, diese Bordellstrukturen in ihrer Komplexität wieder aufzuweichen, insofern der entsprechende Bordellbetreiber wieder sehr viel stärker und schneller in der strafrechtlichen Verantwortung wäre und es damit bei Menschenhandelsstrukturen leichter wäre, strafrechtlich darauf zuzugreifen.

Vors. **Michael Brand** (CDU/CSU): Es sind Herr Jürgs, Herr Moritz und Frau Niesner angesprochen. Herr Jürgs, ich gebe Ihnen zuerst das Wort, da Sie signalisiert haben, dass Sie sich in zehn Minuten auf den Weg machen müssen.

**Michael Jürgs:** Mit Verlaub, Herr Dr. Ullrich, ich habe ihre Frage nicht verstanden, da sie in ein Statement eingebaut wurde, das man teilen oder nicht teilen kann. Ich glaube aber, der Sinn dieser Veranstaltung liegt ja gerade darin, dass diejenigen, die diese Dinge erforscht haben, wie diese wunderbaren Kollegen, oder wie Herr Moritz, dessen Vortrag ich in einer Strategiesitzung bei Europol gehört habe, Ihnen bei der Überlegung, was man besser machen könnte, helfen sollen. Das Prostitutionsgesetz der Rot-Grünen Bundesregierung war gut gemeint, ist aber misslungen. Darüber müssen wir gar nicht mehr diskutieren. Das weiß inzwischen jeder. Gut gemeint heißt aber nicht, dass man es nicht hätte versuchen sollen. Unter den Frauen, für die es gemacht wurde, beträgt sie Zahl derjenigen, die

tatsächlich davon betroffen sind, nicht einmal 50. Darum wird es jetzt verbessert. Das steht im Koalitionsvertrag. Wir warten ab, was daraus wird. Ich glaube, zwei Punkte sind wesentlich, wenn ich Sie richtig verstanden habe. Es hat überhaupt keinen Sinn, die Prostitution als ein Problem zu verstehen, das zu lösen den Menschenhandel reduzieren würde. Der Menschenhandel betrifft, wie wir alle vorhin gehört haben, ganz andere Felder. Und ich glaube, dass bestimmte Firmen, deren Namen ich hier nennen könnte – Sie dürfen das natürlich nicht –, bestimmten Firmen, die in der fleischverarbeitenden Industrie tätig sind und Bundesligaclubs leiten, einen Mindestlohn bezahlen müssen, einfach, damit sie lernen, es geht nicht, für vier oder fünf Euro Zwangsarbeiter aus Bulgarien, Rumänien anzustellen, die allerdings immer noch mehr verdienen, als sie zu Hause verdienen würden. Das gilt genauso für die Werft in einer Norddeutschen Kleinstadt, die ich gut kenne. Erst, als zwei von ihnen verbrannt wurden, hat man gemerkt – und die katholische Kirche hat dagegen Protest eingelegt – dass 38 rumänische Arbeiter in einem Haus festgehalten wurden. Was wir lernen müssen, ist, zwischen Moral und Strafrecht zu unterscheiden. Das hat Herr Moritz wunderbar erklärt. Strafrecht heißt, wir müssen mit härteren Strafen im Rahmen der Gesetze vorgehen und gleichzeitig moralischen Druck ausüben. Ich finde es nicht sehr schön, wenn Großbordellbesitzer in Deutschland in öffentlich-rechtlichen Talkshows erklären dürfen, was für ein feines Gewerbe sie betreiben. Da beginnt eigentlich das Problem, dass man sagt, es ist eben nicht ein Gewerbe wie jedes andere. Auch die Frauen, die freiwillig in der Prostitution arbeiten, werden zum Teil wie Vieh behandelt. Wenn vorhin die 800 Euro im Monat, die sie nach Hause schicken können, erwähnt wurden, muss man wissen, dass der Zuhälter da bereits 6.000 Euro kassiert hat. Die Zahl, die Herr Moritz oder Frau Niesner nannten, waren 140 bis 150 Euro pro Tag für das Zimmer, das sie bezahlen müssen, ohne irgendwelche Ansprüche zu haben. Noch einmal, ich glaube nicht, dass Ihre Ausführungen hinsichtlich der



Augsburger Erfahrung, die Sie uns gerade geschildert haben, bundesweit übertragbar sind. Augsburg ist keine Großstadt, die wie Berlin oder Frankfurt Probleme hat. Allein in Berlin schätzt man etwa 100.000 Illegale, die hier leben. Es ist keine polizeiliche Frage, sondern man kann sich ganz einfach vorstellen, wie viele davon mit ihrer Arbeit Geld verdienen. Aber wie gesagt, konkrete Fragen wären hilfreich, auch wenn ich selber jetzt keine konkrete Antwort gegeben habe.

Vors. **Michael Brand** (CDU/CSU): Herr Moritz, bitte.

**Carsten Moritz:** Dass eine Gesundheitsuntersuchung verschiedene Aspekte hat – und mit Sicherheit auch ordnungspolitische – steht, glaube ich, außer Frage. Was den Schutz der Person, den Schutz der Bevölkerung, ordnungspolitische Eingreifmöglichkeiten in einem Bordell und ähnliches mehr angeht, gebe ich Ihnen Recht, dass es wirklich darauf ankommt, wie es entsprechend formuliert wird. Die Gesundheitsuntersuchung als solche, hat definitiv ganz unterschiedliche Aspekte. Was das Verbot von Straßenprostitution angeht, stimme ich Herrn Jürgs zu. Wir müssen in Deutschland eben die unterschiedlichsten Bereiche angucken. Augsburg hat mit Sicherheit andere Voraussetzungen als Hamburg, wo ein entsprechender Rotlichtbereich, ich will jetzt nicht sagen, zu einer bestimmten Kultur gehört, aber schon irgendwie einen anderen Stellenwert hat. Wichtig für mich wäre, dass es im Rahmen einer Regulierung unterschiedliche Möglichkeiten gibt, wie ich den Straßenstrich regeln kann. Die Regelung kann bedeuten, dass ich ihn nicht erlaube oder aber ihn in ganz bestimmten Bereichen erlaube, oder so, dass jeder sich anmelden muss und ähnliches mehr. Das sollte dann möglicherweise den Kommunen überlassen werden. Generell halte ich das zwar für kritisch, aber es wäre möglich. Das eingeschränkte Weisungsrecht würde, wenn ich eine strafrechtliche Umsetzung mache, wie ich sie vorhin geschildert habe, wegfallen. Wir hätten

dann keine Zuhälterei mehr, sondern es wäre dann derjenige, der auf eine Person entsprechend einwirkt und sie ausbeutet, ein Menschenhändler. Es wäre dann Ausbeutung. Wir haben, und da gebe ich Ihnen absolut recht, bereits jetzt die Schwierigkeit, zwischen Zuhälterei und freier Vertragsvereinbarkeit zu unterscheiden, das heißt, was darf ich und was darf ich vorschreiben. Es gibt einige Urteile, wo wir der Meinung sind, dass hier möglicherweise eine Ausbeutung, eine weisungsmäßige Ausbeutung vorliegt. Wo aber Strafverfahren mit dieser Maßgabe abgelehnt wurden, das ist zum Teil die Vertragsfreiheit. Also würde eine Neuregelung im Rahmen der EU-Richtlinie auch hier einiges bewirken.

Vors. **Michael Brand** (CDU/CSU): Frau Niesner, wollen Sie ergänzen?

**Elvira Niesner:** Ja, bitte noch einmal kurz. Ich hatte ja zur Straßenprostitution schon vorher gesagt, dass ich denke, dass man immer genau hinsehen muss. Wenn sie denn schon existieren muss – weil eben die Nachfrage da ist – dann, so möchte ich noch einmal betonen, ist es gut, wenn wir ein Hellfeld haben und nicht ein verteiltes Dunkelfeld, wie immer sich das dann regional abzeichnen mag. Ich denke nämlich, man muss auch regional gucken. Jetzt möchte ich aber noch einmal zu der Gesundheitslizenz und zum Thema Gesundheit etwas sagen. Wir können grundsätzlich mitgehen, wenn wir sagen, es wäre sinnvoll, wenn Frauen sich vor Ort in den Kommunen registrieren lassen können oder sollen oder dies müssen. Und wenn dann in diesem Zusammenhang ganz klar Beratung geleistet wird und Informationen gegeben werden, um sie in ihren Rechten und auch mit Hilfsangeboten zu unterstützen, auch um ihnen ihre Pflichten zu zeigen. Wir können uns möglicherweise auch eine Gesundheitslizenz vorstellen, wenn sie sich denn nicht diskriminierend auswirkt. So wie Sie es eben formuliert haben, ist es aber so: Sie haben gesagt, ein Prozent der Frauen werden jetzt kontrolliert und davor seien es nahezu 100 Prozent gewesen.



Das Problem ist einfach, dass, wenn man es so ausdrückt und auch so denkt, dies für den Markt ganz klar bedeutet – lassen Sie mich das knallhart sagen – wir sollen dafür sorgen, dass die Freier und Kunden Frauen bekommen, die gesundheitlich kontrolliert sind. Verstehen Sie, es gibt dann einen Freiermarkt, der sich darauf ausruht. Es gibt, das muss man sich klar machen, Freier, die werden darauf auch reagieren. Also Freier, die dann sagen, ja gut, ich habe ja jetzt kontrollierte Frauen und kann dann ja „ohne“, habe hier überhaupt keine Verantwortung mehr. Und wenn man so etwas macht, dann muss man gucken, dass die Freier auch in die Verantwortung genommen werden. Die Freier sind die, die Sex ohne Kondom wollen. Das wollen nicht die Frauen. Die Frauen bieten es an, weil sie das Geld benötigen oder weil der Markt schon jetzt so breit ist, dass sie aus dieser Dienstleistung gar nicht mehr herauskommen. Aber wir können doch nicht hingehen und sagen, dass wir sicherstellen, dass die Frauen ordentlich abgecheckt sind, und das war es dann. Also, ich will damit sagen, wir sind nicht gegen eine Form der Regulierung oder Strukturierung, und auch nicht grundsätzlich gegen eine Gesundheitslizenz. Aber man muss genau sehen, was man macht und wie man es macht, und ob man hier nicht eine einseitige Maßnahme auf Kosten der Frauen durchführt. Natürlich ist es ein Selbstschutz, aber langfristig, wenn der Markt so bleibt und sich nicht verändert, sondern sich vielleicht noch verschärft, dann muss man sich fragen, ob das dann ein Schutz für die Frauen war. Die Gesamtproblematik und Dynamik, die muss man sehen und im Blick haben.

Vors. **Michael Brand** (CDU/CSU): Danke, Frau Niesner. Frau Schulz-Asche, bitte.

Abg. **Kordula Schulz-Asche** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich denke, dass das Thema Gesundheitsuntersuchung aufzeigt, wie schwierig es ist, wenn man das Prostitutionsgesetz und die Straftatbestände der Ausbeutung miteinander vermengt, weil natürlich auch im

Gastronomiebereich illegal Arbeitende gesundheitlich nicht untersucht werden. Deswegen muss man hier ganz genau darauf achten, wie man im Bereich der Prostitution über die Gesundheitsversorgung und den Zugang, den wir ja alle für richtig halten, nicht diskriminiert. Gleichzeitig erreicht man natürlich in beiden Fällen, weder bei der sexuellen Ausbeutung noch im Bereich der Arbeitsausbeutung, diejenigen, die sich hier illegal in Zwangsverhältnissen aufhalten. Die kommen weder in dem einen noch in dem anderen Bereich in die Gesundheitsversorgung rein. Deswegen muss man das, glaube ich, sauber trennen, wenn man über Zwangsprostitution, Menschenhandel und Menschenrechtsverletzung spricht.

Ich habe zwei Nachfragen. Die eine bezieht sich – da Frau Niesner das ja auch in ihrer Stellungnahme noch einmal ausführlich dargestellt hat – auf die Freier. Es ist ja jetzt auch zum Schluss noch einmal angeklungen. Wir haben – gerade auch FIM – positive Erfahrungen damit gemacht, dass wir uns direkt an die Freier gewendet haben. Und zwar gerade auch im Bereich der Zwangsprostitution. Wir wissen, dass es Freier gibt, für die der Reiz gerade in dem Zwang und der Art und Weise des Angebotes besteht. Wir wissen aber auch und haben es bei Gerichtsverfahren schon oft erlebt, dass Freier auch aus unterschiedlichen Gründen durchaus dafür sensibilisiert werden können, dass sie es mit Frauen zu tun haben, die unter Zwang arbeiten. Daher würde mich auch noch einmal die in Ihrem Text erwähnte Fußball-Weltmeisterschaftskampagne 2006 interessieren, die sich ja direkt an die Freier gewandt hat und sehr erfolgreich war. Sie schlagen auch vor, dass man eine empirische Studie zum Nachfrageverhalten von Männern erstellt, um auf diese Problembereiche differenzierter einzugehen und ein differenzierteres Bild zu bekommen, wie man auch mit Fragen des Werbens umgehen kann. Ich meine, wir sehen doch alle diese Werbung, die schon in ihrer Machart, wenn Sie sich einmal durch ein Rotlichtviertel begeben, frauenverachtend ist. Daher muss man sich auch



fragen, ob nicht auch andere gesetzliche Regelungen getroffen werden müssten und ob man nicht auch noch einmal genauer hinschauen sollte, was die Schutzfunktion zum Beispiel gegenüber sexueller Benachteiligung im Bereich der Werbung angeht. Diese Werbung ist durchaus im sexistischen Bereich.

Die zweite Frage richtet sich nochmal an Herrn Moritz. Sie hatten vorhin noch einmal deutlich gemacht, dass Sie eine spezifische Herangehensweise bei unterschiedlichen Straftatbeständen für sinnvoll halten, sowohl was den Handel angeht als auch die unterschiedlichen Ausbeutungssituationen. Sind Sie der Meinung, dass die EU-Richtlinie im Prinzip den Rahmen abdeckt oder sehen Sie besonderen Handlungsbedarf und wenn ja, wo und warum? Können Sie uns zur Umsetzung dieser Richtlinie auf nationaler Ebene etwas sagen?

Ich würde auch gerne noch einmal an Ihre erste Frage anschließen. Mich würde das Thema Freier-Strafbarkeit bei Freiern von Zwangsprostituierten interessieren. Soweit Sie dazu nicht schon etwas gesagt haben, würde ich, wenn Sie gleich antworten, ganz gerne noch einmal wissen, wie Sie das insbesondere in Bezug auf die Beweislage und auf das Anzeigeverhalten der Freier bewerten. Würde so eine Freierstrafbarkeit eher zur Lösung oder eher zur Verstärkung des Problems beitragen?

Vors. **Michael Brand** (CDU/CSU): Danke. Ich bitte um kurze Antworten. Wir haben noch zwei Wortmeldungen und nicht einmal mehr zehn Minuten Zeit.

**Elvira Niesner:** Kurz zu der Empfehlung, dass man eine Studie erstellen sollte. Ich habe mich bereits im Studium mit Prostitution beschäftigt und, wie Sie wissen, auch im Berufsleben auf diesem Gebiet auch soziologisch schon viel getan. Es ist einfach so, dass der Blick auf die Nachfrage noch nie dezidiert gesichtet worden ist. Alle Studien und Maßnahmen konzentrieren sich immer auf die Frauen, auf die, die die Dienstleistungen anbieten, die in den Markt gehen und den Freiern zur

Verfügung stehen. Da ist einfach eine gesellschaftliche Schieflage und es ist eine geschlechterpolitische Schieflage. Es geht ganz klar hier um Fragen von Mann und Frau, um Machtverhältnisse, Sexualität und Beziehung. Das reicht tief in die Gesellschaft. Es wäre für uns ein großer Fortschritt, ein echter Entwicklungsschritt, wenn wir uns dieser Fragestellung widmen würden.

Noch einmal zur Frage der Freier-Bestrafung bei Zwangsprostitution. Wir würden da mitgehen und sagen, dass das ein richtiges Signal wäre, weil es einfach Signale benötigt, um zu zeigen, dass diese Gesellschaft Ausbeutung und Gewalt in der Prostitution nicht will. Wir verurteilen Prostitution nicht moralisch, aber wir wollen die damit verbundenen Menschenrechtsverletzungen nicht. Diese Signale sind unbedingt erforderlich. Diese Signale werden auch Freier, die heute bereits Frauen zu Hilfe kommen, nicht abschrecken. Bei uns melden sich immer wieder Freier, deren Hinweise wir dann auch weitergeben. Also, das würde sich unseres Erachtens hierauf nicht negativ auswirken.

Vors. **Michael Brand** (CDU/CSU): Herr Moritz, Sie wurden nach der Freier-Bestrafung gefragt.

**Carsten Moritz:** Ganz kurz, zunächst zur EU-Richtlinie: Also, diese Aufsplittung war genau das, was die EU-Richtlinie vorsieht. Sie möchte die Rekrutierung und den Transport unter Zwang als Handel zum Zweck der Ausbeutung bezeichnen, wobei das, was Ausbeutung bedeutet, separat beschrieben wird. Das wäre genau das System im Sinne der EU-Richtlinie.

Zur Freierbestrafung hatte ich vorhin schon ganz kurz ausgeführt, dass ich der Auffassung bin, dass die bewusste Ausnutzung der Zwangslage einer Prostituierten strafbar sein sollte. Das kann man unter einem Missbrauchsstrafatbestand fassen. Die Beweisbarkeit ist mit Sicherheit schwierig, weil Aussage gegen Aussage stehen wird. Sie hatten vorhin gesagt, es hätte einen symbolhaften Charakter, ja, aber es wäre möglich. Was nicht



passieren sollte, ist eine generelle Freier-Strafbarkeit, da man sonst die positive Einflussnahme des Freiers auf die Prostituierte verhindern würde. Denn niemand belastet sich selber oder geht die Gefahr einer Strafbarkeit ein. Ich persönlich glaube auch, dass der Großteil der Freier keine Zwangsausbeutung möchte, sondern viele sind dabei auf der Suche nach einem durchaus persönlichen Kontakt. Das Anzeigeverhalten würde sich mit einer Strafbarkeit verschlechtern. Ich hatte vorhin erwähnt, dass unter den 200 Fällen, die im letzten und vorletzten Jahr herausgekommen sind, wo also eine Selbstanzeige der Prostituierten stattgefunden hat, in 74 Fällen Freier die Prostituierten begleitet haben. Eine generelle Freier-Strafbarkeit hätte mit Sicherheit Einfluss auf das Anzeigeverhalten.

Vors. **Michael Brand** (CDU/CSU): Besten Dank. Ich habe noch zwei Wortmeldungen, die letzten fünf Minuten sind angebrochen. Frau Groth und dann Herr Heinrich.

Abg. **Annette Groth** (DIE LINKE.): Ich bedauere sehr, dass Herr Jürgs bereits fort ist, der nämlich sagte – ich möchte das noch einmal wiederholen – dass es in Europa 3.600 kriminelle Vereinigungen oder Banden gibt, die allein im Menschenhandel tätig sind. Ich denke, viele davon sind irgendwo registriert oder bekannt. Menschenhandel, Drogen und Waffenhandel bilden die drei profitabelsten Businessformen weltweit. Ich war im Europarat 2012 Berichterstatterin für Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung. Ich habe mich mit diesen ganzen Fragen damals intensiv befasst und mich immer wieder gefragt, warum da eigentlich nicht viel mehr Strafverfolgung, vor allen Dingen Bekämpfung der organisierten Kriminalität, stattfindet. Ich kann mich an ein Seminar im Jahre 2000 in Moldawien erinnern mit einem Vertreter von Europol und vielen Parlamentariern und weiteren Spezialisten. Der Vertreter von Interpol sagte damals, es sei sehr bedauerlich, dass Deutschland in der Tat, was den Bereich der Zwangsarbeit, man denke nur an die

Fleischindustrie, angeht, im Fokus steht. Ich würde sagen, das ließe sich ziemlich leicht bekämpfen, wenn man nur wollte. Die Bekämpfung der international organisierten Kriminalität ist unterentwickelt. Warum ist das immer noch so? Woran hapert es, dass da nicht eine viel stärkere strafrechtliche Verfolgung stattfindet?

Vors. **Michael Brand** (CDU/CSU): Herr Kollege Heinrich.

Abg. **Frank Heinrich** (CDU/CSU): Vielen Dank. Ich habe zwei Fragen an Frau Dr. Follmar-Otto und Herrn Moritz. Die erste betrifft die Ressourcen. Ich habe gelesen, dass die Strafverfolgungsbehörden bei Kontrollen sogar Erstanzeigen vornehmen können, aber die Ressourcen, das heißt die personellen Kapazitäten für die Ermittlungen, auch präventive Ermittlungen, fehlen. Bedeutet das, dass wir als Politiker – egal auf welcher Ebene – die Priorität nicht erkannt haben, denn schließlich liegt eine unserer Aufgaben auch darin, entsprechend der Priorisierung Geld zur Verfügung zu stellen. Das ist fast eine Frage, die man nur mit ja oder nein beantworten kann. Ich ahne, was da kommt, aber ich meine, es ist ja auch sehr zeitintensiv. Ich habe gehört, durchschnittlich dauert ein solches Verfahren, das auf den Weg gebracht wird, ein ganzes Jahr lang. Ich würde gerne wissen, ob Sie das bestätigen können.

Die zweite Frage betrifft die Prävention. Können Sie uns bitte noch stichwortartig sagen, in welchen Bereich dies gut wäre, auf welchen Feldern der Zusammenarbeit zwischen Behörden, Regierungen und denen, die an der Basis damit zu tun haben. Wie können wir da vorankommen? Das wär's.

Vors. **Michael Brand** (CDU/CSU): Ich schlage vor, wir beginnen mit den Wünschen. Herr Moritz, Sie haben das Wort.

**Carsten Moritz:** Was die Ermittlungsverfahren angeht, so wiederhole ich mich da jetzt nur, auch international. Mit unseren §§ 232 und 233 StGB sind wir nicht in der Lage, sämtliche Formen im Bereich Arbeitsausbeutung oder sexueller



Ausbeutung strafrechtlich zu verfolgen. Die sind einfach nicht praxistauglich. Das muss man einfach so konstatieren. Ich glaube, das ist auch schon sehr häufig öffentlich gesagt worden. Das ist der Grund, warum wir zum Beispiel nicht auf andere Staaten reagieren können. Wenn jemand sagt, er verdiene 400 Euro und sei kein Opfer, oder, er arbeite für 60 Euro im Schlachtbetrieb, aber sei kein Opfer, dann haben wir in Deutschland keine Möglichkeit dagegen strafrechtlich vorzugehen. Das ist das Hauptdilemma. Es ist definitiv so, wobei ich den Länderkollegen weder einen Vorwurf noch sonst etwas mache. Das ist einfach eine Frage der Ressourcenbildung. Wenn man sich ansieht, was im Bereich der Polizei im Fokus steht: Wir reden da von Wohnungseinbrüchen, auch am Tag, und von körperlicher Gewaltanwendung. Auch das sind natürlich Schwerpunkte, die im kommunalen Fokus stehen. Der Menschenhandel findet für den Normalverbraucher, für den Normalbürger, nicht statt. Der sieht eher andere Dinge und erklärt der Polizei, er möchte mehr Streifen haben, damit in seine Wohnung nicht eingebrochen wird. Das muss man einfach auch einmal sehen. Was Menschenhandel bedeutet, was an Ressourcen, was an Gewinn dahinter steht, wird nicht in den Fokus gerückt. Da müsste man tatsächlich mehr machen.

Vors. **Michael Brand** (CDU/CSU): Frau Follmar-Otto.

Dr. **Petra Follmar-Otto**: Zur Arbeitsausbeutung vielleicht noch das eine Schlaglicht: Ich glaube, wir müssen uns von der Idee lösen, dass Strafverfolgung der einzige Weg ist. Ich glaube, es ist durchaus ein Weg und wir müssen da sicher auch die Effektivität erhöhen, aber wir brauchen darüber hinaus auch die Möglichkeit der Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten. Die Möglichkeit der Durchsetzung von Lohnansprüchen ist, meine ich, noch relevanter für den Bereich der Arbeitsausbeutung als für den Bereich sexueller Ausbeutung. Das ist auch ein Bereich, wo wir vorankommen müssen. Was die Frage der Ressourcen angeht, so würde ich das

allerdings auch auf das ganz wichtige nichtstaatliche Unterstützungs- und Beratungssystem erweitern. Auch da haben wir ein großes Problem mit den Ressourcen. Kulminieren tut dies tatsächlich im Thema Arbeitsausbeutung, wo wir konstatieren müssen, dass sich eigentlich in den letzten vier, fünf Jahren, obwohl das Thema politisch und öffentlich auf die Agenda gekommen ist, bei der Entwicklung von politischen Koordinationsmechanismen und der Entwicklung eines Unterstützungssystems nichts wesentliches bewegt hat. Da besteht, würde ich sagen, tatsächlich für diese Legislaturperiode die dringende Aufgabe, das voranzubringen.

Vors. **Michael Brand** (CDU/CSU): Besten Dank. Frau Niesner, Sie haben das letzte Wort, wenn auch ein kurzes.

**Elvira Niesner**: Es ist mir ganz wichtig noch einmal kurz etwas dazu zu sagen. Wir auf der Beratungsfachebene, Polizei und andere Kräfte vor Ort, stecken seit fünf oder acht Jahren in dieser Diskussion, die wir heute hier führen. Ich kann Ihnen nur eins sagen. Ich habe immer, wenn ich die Möglichkeit hatte, die politischen Verantwortlichen angesprochen, aber das Thema Prostitution wird einfach nicht gern aufgegriffen. Mir haben Leute gesagt, sie würden sich mit dem Thema nur Probleme machen, es gab moralische Bedenken, ideologische Bedenken. Das Thema ist sehr polarisierend, man tut sich schwer damit, und es ist wirklich so, dass die Gruppe der Betroffenen, also die Opfer, die vielen, die tagtäglich Menschenrechtsverletzungen erfahren, dass diese Gruppe wirklich keine Lobby hat. In meinem Berufsleben habe ich an verschiedenen Stellen erlebt, dass eigentlich immer dann etwas passiert ist, wenn irgendwo öffentlich etwas sichtbar wurde, wenn es irgendwo geknallt hat. Entweder, dass eine Bürgerinitiative Furore gemacht hat, oder dass man gesagt hat, diese Straßenprostitution könne man, weil für die Öffentlichkeit sichtbar, so nicht lassen. Punktuell, wenn es sein musste, hat man manchmal ein bisschen was getan. Aber das



Aufgreifen der Probleme für diese Gruppe, die wirklich keine Fürsprecher, keine Lobby hat, da tun wir uns sehr, sehr schwer, und es wäre wunderbar, wenn sich das ändern würde. Das ist doch ein gutes Schlusswort.

Vors. **Michael Brand** (CDU/CSU): Ein wunderbares Schlusswort, ein wunderbarer Appell. Sie haben es gut zusammengefasst, es hat sich zu wenig bewegt und das Thema wird nur ungern angefasst. Wir wollten als Ausschuss einen Beitrag dazu leisten, dass alle Fraktionen hier Veränderungen vornehmen. Ich kann Ihnen auch sagen, das Interesse war groß, sowohl im Internet als auch hier oben auf den Zuschauerrängen. Es gibt große Nachfrage nach dem Wortprotokoll der heutigen Anhörung, auch in den anderen Ausschüssen. Ich bitte Sie daher ganz herzlich, uns möglichst schnell Rückmeldungen zu geben, damit wir das allen zur Verfügung stellen können. Ich glaube, es ist ein gutes Signal, dass sich so viele bei der Debatte eingeklinkt haben, alle Fraktionen hier nach einer besseren Lösung suchen. In diesem Sinne danke ich Ihnen, den Sachverständigen, ganz herzlich, dass sie uns heute zur Verfügung gestanden haben. Ich danke auch den Kolleginnen und Kollegen für ihr Interesse. Ich hoffe, dass der Appell, der heute hier an die Parlamentarier gerichtete wurde, auf offene Ohren stößt und wir am Ende wirklich zu einer Verbesserung der Situation kommen. Ich danke allen und wünsche einen schönen Abend.



Schluss der Sitzung: 18:05 Uhr

Michael Brand, MdB  
**Vorsitzender**