

Menschenhandel – Renaissance eines Unrechts in Europa

*Polizeioberkommissar Christian Wulzinger ist im
Kommissariat 35 - Prostitutionsdelikte des
Polizeipräsidiums München tätig.*

Der Begriff Menschenhandel impliziert menschliches Leid in vielen Facetten. Durch Globalisierung und Osterweiterung wird dieses Thema seit einigen Jahren auch in Deutschland zunehmend zu einem Schwerpunkt polizeilicher Arbeit. Der rechtliche Rahmen für die Bekämpfung des Menschenhandels stellt Polizei und Justiz jedoch oftmals vor erhebliche Probleme. In der Folge sollen diese genauso beleuchtet werden wie die Thematik an sich und die zunehmende Vernetzung von Opferschutz und Strafverfolgung.

„Die Freiheit des Menschen liegt nicht darin, dass er tun kann, was er will, sondern dass er nicht tun muss, was er nicht will.“

Diese Erkenntnis des Philosophen Jean-Jacques Rousseau trifft den Kernbereich der persönlichen Freiheit – nämlich sich selbst einem Handeln zu verweigern, das den eigenen Vorstellungen und Überzeugungen entgegensteht.

„*Sklaverei*“, die Nemesis obiger Freiheit, erscheint wie ein Relikt aus vergangenen Zeiten, jedoch ist das Thema „*Menschenhandel*“ in Europa und in Deutschland aktueller denn je und stellt die einzelnen Staaten, Behörden und Gesellschaften vor erhebliche Probleme. Jedes Jahr werden tausende Menschen vor allem in Osteuropa mit Versprechungen, Drohungen und Gewalt aus ihrem sozialen Umfeld geholt und in andere Staaten verschleppt – oft mit dem Ziel der sexuellen Ausbeutung und damit der Zwangsprostitution.

Ausgangslage

In München liegt die Zuständigkeit für die Bekämpfung des Menschenhandels beim Kommissariat (K) 35, landläufig als „Die Sitte“ bezeichnet.

Hier werden mit wenigen Ausnahmen alle Delikte behandelt, die von Prostituierten bzw. innerhalb des Milieus an Prostituierten begangen werden. Wie in der Polizeiarbeit üblich, wird auch vom K 35 zweigleisig gearbeitet: Zum einen repressiv, d. h. in enger Zusammenarbeit und in ständiger Abstimmung mit der Münchener oder der jeweils zuständigen Staatsanwaltschaft werden Verstöße gegen die verschiedenen Strafvorschriften verfolgt; zum anderen liegt ein Schwerpunkt der täglichen Arbeit im präventiven Sektor.

Spezielle „Milieu-Streifen“ sind in abwechselnden Schichtfolgen fast rund um die Uhr im Einsatz, um vor Ort in den Bordellen, Animier- und Cabaret-Betrieben mit den Angestellten und Betreibern zu sprechen und die Zustände sowie die Einhaltung aller Vorschriften zu überprüfen. Dadurch sind sie in der Regel die ersten polizeilichen Ansprechpartner für Prostituierte. Diese Beamten sind es auch, die diejenigen Prostituierten eingehend zu ihrer Herkunft und ihrer Motivation befragen, die sich beim K 35 anmelden. Auch die Freiwilligkeit ihres Tuns wird so gut als möglich überprüft. Bei der *freiwilligen* Anmeldung der Prostituierten beim K 35 werden sie auch intensiv aufgeklärt – hinsichtlich der Sperrbezirksverordnung der Stadt München, ihrer Steuerpflicht, den Hygienevorschriften in München und im Besonderen über ihre Rechte, vorhandene Hilfsangebote sowie ihr Verhalten bei Notfällen. Dieses auf Freiwilligkeit basierende Anmeldeverfahren wird so nur beim Polizeipräsidium München praktiziert und ist meist die beste Möglichkeit, mit den Damen unverfänglich ins Gespräch zu kommen und so zum Teil weitreichende Informationen zu Missständen und Problemen im Milieu zu erhalten.

Spezielle „Milieu-Streifen“ sind fast rund um die Uhr im Einsatz, um die Zustände an den einschlägigen Orten sowie die Einhaltung aller Vorschriften zu überprüfen.

Aufgrund dieser beruflich bedingten Nähe zur Szene registrieren die Mitarbeiter des K 35 auch die Auswirkungen der derzeitigen rechtlichen Situation und sehen die Erfordernisse, um erkannte Defizite deutlich zu minimieren.

Das Gesetz vom 1. Januar 2002 und seine Folgen

Mit dem durch die damalige rot-grüne Bundesregierung zum 1. Januar 2002 eingeführten Prostitutionsgesetz (ProstG) fand für die Damen eine vermeintliche Verbesserung statt, insbesondere durch den Zugang zu

Sozialversicherungen. Allerdings nahmen mit Stand Dezember 2013 nur 44 Frauen deutschlandweit¹ diese Möglichkeit wahr. Einerseits können die Frauen ihren Lohn zivilrechtlich einklagen, andererseits ist dies einfach praxisfremd, weil eigentlich nur gegen Vorkasse Leistungen erbracht werden. Außerdem wurde ein „eingeschränktes Weisungsrecht“ der Arbeitgeber (also Bordellbetreiber) in § 3 des Gesetzes verankert. Damit wurden viele Handlungen der Betreiber, die vor 2002 als Zuhälterei strafbar waren, legalisiert. Arbeitszeiten, Arbeitskleidung und mit Abstrichen auch die Leistungen können nun vertraglich festgelegt – also de facto von den Betreibern bestimmt – werden. Deren Position wurde also gestärkt.

Aktuell ist Zuhälterei nur noch strafbar, wenn sie „ausbeuterisch“, „kupplerisch“ oder „dirigistisch“ stattfindet. Ohne konkrete Aussagen der betroffenen Damen (insbesondere vor Gericht) sind derartige Handlungen schlicht unmöglich nachzuweisen. Diese Schwierigkeit trifft auch auf den Bereich des Menschenhandels zu und bestätigt sich in der Angabe der Vereinten Nationen, dass zwischen 2010 und 2012 „40 Prozent der (Mitglieds-)Staaten weniger als 10 Verurteilungen im Jahr“² wegen Menschenhandels meldeten.

Daher wären rechtliche Änderungen und Konkretisierungen wünschenswert, um den Bereich Prostitution, legal wie illegal, auch weiterhin effektiv überwachen und auch Einfluss darauf nehmen zu können. Es gibt zahlreiche Änderungswünsche. Von den fünf wichtigsten aus

Sicht des K 35 sollen die folgenden in dem noch laufenden Gesetzesänderungsverfahren auf noch unbekannte Art und Weise auch umgesetzt werden:

- Anzeigepflicht der Tätigkeit als Prostituierte, um die Motivation der Damen und ihre Freiwilligkeit hinterfragen zu können,
- bundesweit einheitliche Zugangs- und Kontrollbefugnisse in Prostitutionsbetrieben für Behörden,
- Zuverlässigkeitsüberprüfungen von Bordellbetreibern und Konzessionierung der Betriebe,
- Definition/Änderung des „eingeschränkten Weisungsrechts“ im § 3 ProstG zur besseren Abgrenzung zur Zuhälterei.

Rechtliche Änderungen zur effektiven Überwachung der legalen wie der illegalen Prostitution wären wünschenswert.

1 DER SPIEGEL, Nr. 1/2014, S. 40 ff.: „Olga Buchführung“.

2 Quelle: United Nations Office on Drugs and Crime. Global Report on Trafficking in Persons 2014, S. 1.

Lediglich die Anhebung des Schutzalters für Prostituierte von 18 auf 21 Jahre wird nach wie vor vom Gesetzgeber vernachlässigt und soll auch leider nicht umgesetzt werden.

Zur Situation in München

Können diese Erfahrungen des K 35 auch als repräsentativ angesehen werden? Woher kommen die in München tätigen Prostituierten? Wie viele Betriebe und Prostituierte werden tatsächlich durch das K 35 in München betreut?

Um auf diese Fragen einzugehen, werden einige Zahlen und Statistiken zu Hilfe genommen. Im Jahr 2014 existierten in München 186 Prostitutionsbetriebe, in denen der (legalen) Prostitution nachgegangen wurde. Dabei handelte es sich überwiegend um klassische Bordelle und Bordellwohnungen. Erfasst wurden aber auch kleinere Betriebe wie Sadomasochismus-Studios, FKK-Clubs sowie die Anbahnungszonen³ der Straßenprostitution. In diesem *legalen Teil* der Prostitution, der also außerhalb des von der Regierung von Oberbayern festgelegten Sperrgebiets stattfindet, waren 2014 insgesamt 2.807 Prostituierte aufgetreten. Der Anteil ausländischer Damen betrug 84 Prozent. Nimmt man deutsche Staatsangehörige mit Migrationshintergrund hinzu, steigert sich diese Zahl auf 87,7 Prozent.

Die Entwicklung der nichtdeutschen Prostituierten seit 2009 wird anhand der umseitigen Tabelle und Grafik auf Basis von Zahlen des K 35 deutlich.

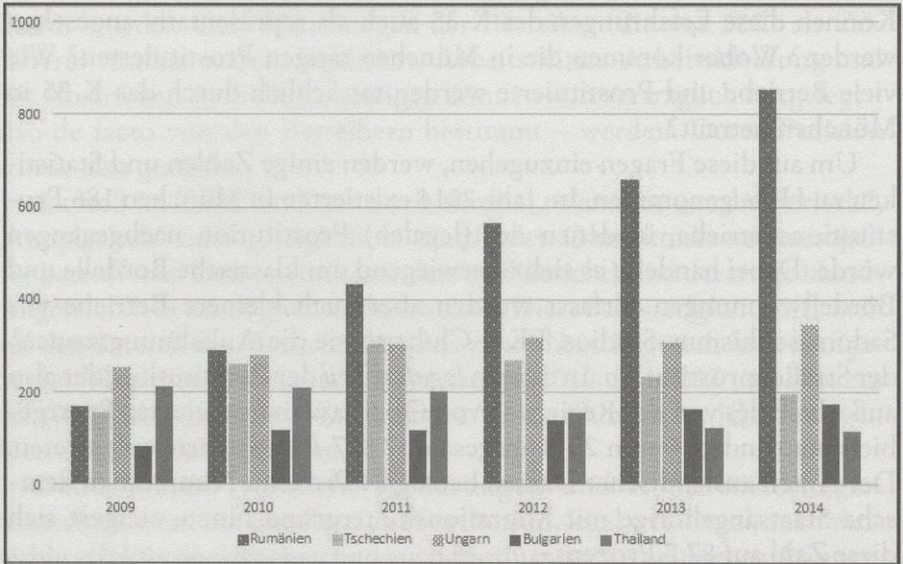
Insbesondere der jährliche Zuwachs der Damen aus Bulgarien und vor allem aus Rumänien ist auffällig – in den Vergleichen von 2012 auf 2013 betrug der Anstieg rumänischer Prostituierter 16,7 Prozent, von 2013 auf 2014 nochmals 29,7 Prozent!

Schicksale der Prostituierten

Der Bereich der Damen, die bei Aufnahme ihrer Tätigkeit als Prostituierte noch nicht 21 Jahre alt waren, wird beim K 35 gesondert geführt und aufmerksam beobachtet. Dieser Bereich ist äußerst problembehaftet, weil diese jungen Erwachsenen in der Regel einfacher zu beeinflussen

³ Anmerkung des Verfassers: Für Anbahnungsgespräche mit Freiern durch die Stadt München freigegebene Bereiche entlang größerer Straßen.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Rumänien	168	290	431	563	657	852
Tschechien	155	260	304	269	232	195
Ungarn	251	279	304	316	305	345
Bulgarien	82	117	117	139	162	173
Thailand	212	209	200	154	121	114



und mit der Aussicht auf Reichtum und materiellen Gewinn schneller ins Rotlichtmilieu einzuführen sind. Daher sind diese Frauen ein bevorzugtes Ziel für Menschenhändler weltweit.

Ihre mangelnde Lebenserfahrung macht junge Frauen oft zu leichten Opfern von Menschenhändlern, welche die Liebe der jungen Frauen zu

Besonders auffällig ist der jährliche Zuwachs von Prostituierten aus Rumänien und Bulgarien.

ihnen wecken, diese verwöhnen und hofieren, um sie in der Folge jedoch gnadenlos auszunutzen. Ihre sozialen Verbindungen werden langsam gekappt und auch die Familie wird dem

Opfer entfremdet. Am Ende steht die Zuführung zur Prostitution.

Aufgrund dieser Vorgehensweise werden junge Frauen beim K 35 besonders eingehend und aufwändig mit Hilfe von Dolmetschern bezüglich ihrer Motivation, sich zu prostituieren, befragt. Hier wird häufig eine gewisse „Freiwilligkeit“ festgestellt, um dem „Lebensgefähr-

ten“ in einer schwierigen privaten Situation finanziell unter die Arme zu greifen. Danach wird beabsichtigt, die Tätigkeit als Prostituierte wieder zu beenden – wozu es jedoch in der Regel nicht kommt. Diese Frauen werden auch nach der Anmeldung durch das K 35 intensiv betreut.

Hinzu kommen schließlich noch die Frauen, die ihre Dienste im *illegalen* Bereich der Prostitution anbieten (müssen), also außerhalb von Bordellen und in der Regel innerhalb des Sperrgebiets. Hier existieren naturgemäß keine konkreten Zahlen. Aufgrund der polizeilichen Erfahrungen kann jedoch von deutlich geringeren Zahlen als im legalen Teil ausgegangen werden.

Frauen aus Südosteuropa – besonders gefährdet

Diese markanten Veränderungen in der kompletten Rotlichtszene sind zum Großteil dem Beitritt der osteuropäischen Staaten zur EU geschuldet. Der Wegfall vieler Grenzkontrollen, der Hürden zur Arbeitsaufnahme und zeitlich befristeter Aufenthalte sind zum einen Sinn und Zweck der EU, zum anderen aber auch die Grundlage einer Welle der Armutsmigration von Ost nach West. Betrachtet man die deutlichen Unterschiede im Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner in Bulgarien (7.328 US-Dollar/2013),⁴ Rumänien (8.873 US-Dollar/2013)⁵ oder auch Ungarn (13.387 US-Dollar/2013)⁶ im Vergleich zur Bundesrepublik Deutschland (44.999 US-Dollar/2013)⁷, wird diese „moderne Völkerwanderung“ verständlich.

Durch das Versprechen von gut bezahlter Arbeit in Mittel- und Westeuropa werden (junge) Frauen vermehrt zu Opfern des Menschenhandels. Weltweit sind 49 Prozent aller Opfer weiblichen Geschlechts⁸. In Europa wiederum werden von allen Menschenhandelsopfern die Mehrzahl, nämlich 66 Prozent⁹, zum Zweck der sexuellen Ausbeutung gehandelt und vor allem nach Westeuropa verbracht.

Diese in Aussicht gestellte Arbeit wird zum Teil auch tatsächlich aufgenommen – jedoch nur für eine kurze Zeit. Gleichzeitig erhalten die Damen hochwertige „Geschenke“, die dann jedoch bei ihren „Wohl-

4 Quelle: <http://de.wikipedia.org/wiki/Bulgarien> (letzter Zugriff: 18.12.2014).

5 Quelle: <http://de.wikipedia.org/wiki/Rum%C3%A4nien> (letzter Zugriff: 18.12.2014).

6 Quelle: <http://de.wikipedia.org/wiki/Ungarn> (letzter Zugriff: 18.12.2014).

7 Quelle: <http://de.wikipedia.org/wiki/Deutschland> (letzter Zugriff: 18.12.2014).

8 Quelle: United Nations Office (wie Anm. 2, oben S. 110), S. 5.

9 Ebd.

tätern“ (Tätern) abgearbeitet werden müssen. Legal sind derartige Summen ohne jegliche Sprachkenntnisse, Ausbildung und soziale Beziehungen in den für sie fremden Ländern (außerhalb des Milieus) nicht zu erwirtschaften, zumindest nicht in dem kurzen Zeitraum, der den Damen zur Tilgung des „Kredits“ vorgegeben wird.

Für den Fall des Widerstands wird vorsorglich auf die Familien der Opfer auch im Herkunftsland hingewiesen. Diese würden von der Prostitution der Tochter erfahren und einen immensen Ehrverlust erleiden – was in weiten Teilen Osteuropas und innerhalb vieler ethnischer Minderheiten einer gesellschaftlichen Ächtung gleichkommt. Die Opfer werden

Ein Problem bei der Bekämpfung des Menschenhandels ist die oft nicht vorhandene Aussagebereitschaft der Opfer.

so in der Prostitution gehalten und fungieren weiterhin als Geldquelle. Dazu kommen angedrohte und durchgeführte Gewaltdelikte gegenüber den Prostituierten selbst oder deren Familienangehörigen – darunter auch Kindern!

Die Tatsache, mit negativen Folgen für die Familien in der Heimat zu drohen, bedingt ein weiteres großes Problem für die effektive Bekämpfung des Menschenhandels: Die oftmals nicht vorhandene Aussagebereitschaft der Opfer bei Polizei und Justiz!

Hilfe für die Betroffenen

Gerade im Hinblick auf diese Problematik der dringend notwendigen Aussagen der Betroffenen für eine tatsächliche Verurteilung von Tätern ist Vertrauen eine Grundvoraussetzung für viele betroffene Frauen, denn nur dann wird ein solcher finaler Schritt tatsächlich auch vollzogen. Dieses Vertrauensverhältnis beginnt in erster Linie bei den jeweiligen Polizeibeamten der Kriminalpolizei.

Die Festigung und Fortführung dieses Verhältnisses erfolgt in nahezu allen Fällen durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Opferschutzorganisationen bzw. NGOs (Nichtregierungsorganisationen). Das K 35 arbeitet hierbei in erster Linie mit den Organisationen JADWIGA und SOLWODI¹⁰ zusammen. Diese kümmern sich in großer Zahl um vorwiegend osteuropäische und afrikanische Opfer von Menschenhändlern. Die Mitarbeiter der Hilfsorganisationen werden frühzeitig durch die

¹⁰ Vgl. dazu in diesem Heft das Interview mit Schwester Lea Ackermann.

ermittlungsführenden Beamten in die Bearbeitung mit einbezogen. Dies geschieht insbesondere dazu, um den meist sehr verängstigten und verunsicherten Opfern ein stabiles Umfeld aus Polizeibeamten und Betreuern bieten zu können. Durch die Tatsache, dass viele Mitarbeiter der Hilfsorganisationen auch die jeweiligen Landessprachen der Opfer beherrschen, kann direkt, ohne den Umweg eines Dolmetschers, miteinander kommuniziert und oftmals „das Eis gebrochen“ werden.

Die Betreuung der Frauen durch die NGOs erstreckt sich in der Regel vom ersten Kontakt im Beisein der Polizei über die sichere Unterbringung bis zur richterlichen Vernehmung oder Gerichtsverhandlung. Meist wird sogar die Rückkehr der Opfer in ihre Heimat organisiert und die Frauen werden hierbei so weit als möglich begleitet. Abschließend wird die Verbindung zu den einzelnen Opfern noch für einen gewissen Zeitraum aufrechterhalten. So kann manchmal deren sichere Ankunft in ihrem Heimatland und ihre Reintegration in die dortige Gesellschaft gewährleistet und möglichen Repressalien durch den bzw. die Täter entgegengewirkt und vorgebeugt werden. Gerade hier zeigen sich jedoch für den Gesetzgeber, die NGOs und die international zusammenarbeitenden Behörden wichtige Verbesserungsmöglichkeiten, die besonders im Hinblick auf ein verbessertes Aussageverhalten dringend geboten erscheinen.

In München funktioniert die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Opferschutzorganisationen sehr gut und darf auch als vertrauensvoll bezeichnet werden. Durchaus mögliche Spannungen im Hinblick auf teilweise unterschiedliche Zielsetzungen von Polizei und NGOs werden in nahezu allen Fällen in beiderseitigem Einvernehmen gelöst.

Die ebenfalls bestehenden Kontakte der NGOs zu entsprechenden Partnerorganisationen im Ausland sind vor allem für die spätere Rückreise der Opfer nach Deutschland zur Gerichtsverhandlung von großer Bedeutung.

Alle Anstrengungen und Tätigkeiten der Hilfsorganisationen führen letztendlich zu einer spürbaren Entlastung der Polizei. Die Beamten werden so in die Lage versetzt, sich schwerpunktmäßig auf ihre Ermittlungstätigkeit und somit auf die Überführung der Täter konzentrieren zu können.

Der Schulterschluss zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Stellen bewirkt somit die Erfüllung der Hauptziele aller Beteiligten:

- Hilfe und Betreuung des Opfers bei gleichzeitiger Aussage, die auch vor Gericht Bestand hat;

- Erhöhung des Ermittlungsdrucks auf den bzw. die Täter, im Idealfall mit der angestrebten Verurteilung als Verfahrensabschluss.

Internationale Hilfsmaßnahmen

Nachdem die internationale Zusammenarbeit der Hilfsorganisationen in vielen Fällen äußerst positiv ist, stellt sich zwangsläufig auch die Frage bezüglich des Zusammenwirkens auf justizieller und polizeilicher Seite.

Angesichts der Globalisierung, auch hinsichtlich des Menschenhandels, ist diese Frage von großer Bedeutung. Die Internationalisierung stellt Politik, Justiz und Polizeiapparate in ganz Europa vor große Probleme. Beispielhaft seien die vielfältigen Kulturen und Ethnien mit eigenen Bräuchen, Verhaltensweisen, sprachlichen Barrieren und ein teilweise stark divergierendes Rechtsempfinden genannt. Hinzu kommen internationale oder bilaterale Abkommen zwischen einzelnen Staaten, unterschiedlichste Ausbildungs- und Leistungsniveaus bei den Strafverfolgungsbehörden innerhalb Europas und letztlich die verschiedenen Gesetzeslagen.

Die *Mitteuropäische Polizeiakademie* veranstaltet jährlich Arbeitstagen mit unterschiedlichen Inhalten zu aktuellen und ständigen Kriminalitätsphänomenen. Hier werden gegenseitige Hospitationen initiiert und europaweite Kontakte geknüpft, die für die Kriminalitätsbekämpfung unverzichtbar sind. Solche Hospitationen von Polizeiangehörigen anderer (Bundes-)Staaten innerhalb Deutschlands und Europas sind mittlerweile die Regel. Dabei wird zum einen die Polizeiarbeit der jeweils anderen Behörde erläutert und kennen gelernt und zum anderen werden direkte Ansprechpartner gewonnen. Dadurch können erste Ermittlungsansätze schnell und zuverlässig überprüft und oft auch beschleunigt werden.

Die Probleme und Herausforderungen, die ein vereintes Europa an jeden einzelnen Mitgliedsstaat stellt, können nur gemeinsam und in enger Zusammenarbeit gelöst und gemeistert werden. Im Bereich des Menschenhandels befinden sich die europäischen Polizeiapparate gemeinsam mit NGOs und anderen Behörden auf einem guten Weg, zum Wohl der Opfer diese Herausforderungen erfolgreich zu bewältigen.