

# LAGEBILD MENSCHENHANDEL 1999

- OFFEN -





# LAGEBILD MENSCHENHANDEL 1999

Sachbearbeitende Dienststelle: OA 37

Ansprechpartner:	KOR Roßbach	0611 / 55 - 1 63 24
	KHK'in Rall	0611 / 55 - 1 63 20
	KK Loll	0611 / 55 - 1 63 22

---

## **INHALTSVERZEICHNIS**

<b>1</b>	<b>EINLEITUNG</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>VERFAHREN</b>	<b>4</b>
2.1	Gesamtdarstellung	4
2.2	OK-Relevanz der Verfahren	6
<b>3</b>	<b>OPFERSTATISTIK</b>	<b>6</b>
<b>4</b>	<b>TATVERDÄCHTIGENSTATISTIK</b>	<b>9</b>
<b>5</b>	<b>DELIKTISCHE BESONDERHEITEN</b>	<b>11</b>
5.1	Anwerbung der Opfer	11
5.2	Einreise der Opfer	11
5.3	Art der Prostitutionsausübung	11
5.4	Gewalteinwirkung im Zusammenhang mit der Prostitutionsausübung	12
<b>6</b>	<b>VERBLEIB DER OPFER</b>	<b>12</b>
<b>7</b>	<b>BETREUUNG DURCH FACHBERATUNGSSTELLEN</b>	<b>13</b>
<b>8</b>	<b>OPFERBEDROHUNG</b>	<b>14</b>
<b>9</b>	<b>GESCHÄTZTE GEWINNE/GEWINNABSCHÖPFUNG</b>	<b>14</b>

<b>10</b>	<b>NATIONALE / INTERNATIONALE BEKÄMPFUNGSANSÄTZE</b>	<b>15</b>
10.1	Bundesarbeitsgruppe Frauenhandel	15
10.2	Bekämpfungsansätze im Ausland und Überlegungen in Deutschland	16
10.3	MOE-Staaten	18
10.4	Southeast European Cooperative Initiative (SECI)	19
10.5	Baltic Sea Task-Force on Organized Crime	19
<b>11</b>	<b>AUS- UND FORTBILDUNG</b>	<b>20</b>
<b>12</b>	<b>BEWERTUNG / AUSBLICK</b>	<b>20</b>

## 1 EINLEITUNG

Grundlage der Erhebungen des vom Bundeskriminalamt jährlich erstellten Lagebildes Menschenhandel sind ausschließlich die bei der Polizei wegen Verdachts des Menschenhandels im Sinne der §180b (Menschenhandel) und § 181 (Schwerer Menschenhandel) StGB geführten Ermittlungsverfahren zum Nachteil ausländischer Staatsangehöriger.

In einer bundesweiten Abfrage wurden alle Polizeidienststellen um Übermittlung entsprechender Daten für den Berichtszeitraum 01.01.99 bis 31.12.99 gebeten.

Die Erhebungskriterien wurden für 1999 in einer Sachbearbeitertagung abgestimmt. Auf dieser 1. Sachbearbeitertagung Menschenhandel, die am 03./04. November 1999 in Hahn / RP stattfand und an der Vertreter der Bundesländer, des BGS und BKA teilnahmen, wurde u.a. folgendes vereinbart:

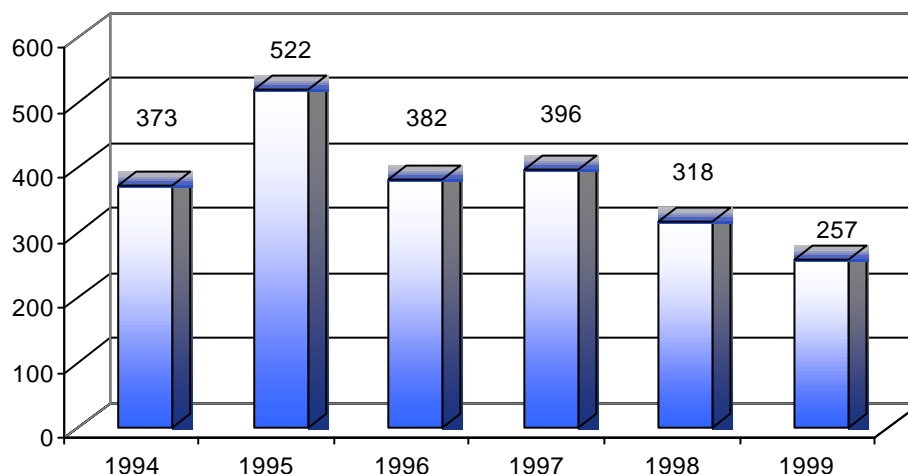
- Erstellung der Lagebilder zeitnah und IT-gestützt;
- Beibehaltung der Erhebungskriterien aus Gründen der Planungssicherheit; notwendige Ergänzungen im Einzelfall sind zulässig;
- Bei der Art der Prostitutionsausübung wird als weiteres Kriterium die Haus- und Hotelprostitution aufgenommen, da die Frauen **zu** den Freiern gehen.

## 2 VERFAHREN

### 2.1 Gesamtdarstellung

Es wurden Angaben zu insgesamt **257 Verfahren** zugeliefert. Die Anzahl der Ermittlungsverfahren hat somit im Vergleich zum Vorjahr um 19,2 % abgenommen.

Schaubild 1: Anzahl der Ermittlungsverfahren 1994 - 1999



Mögliche Gründe für abnehmende Verfahrenszahlen: (z.B. 1998 zu 1999)

- schwache personelle Besetzung der zuständigen Kommissariate
- breite Aufgabenpalette der zuständigen Kommissariate, die es kaum zulässt, dass das Kontrolldelikt Menschenhandel auch sachgerecht verfolgt wird;
- stärkerer Anteil der in OK-Dienststellen geführten (Groß-) Verfahren (siehe unten, 2.2);
- Ausweichen auf einfacher zu handhabende Straftatbestände wie z.B. § 92a (Schleusung) und 92b (Gewerbsmäßige Schleusung) AuslG sowie § 180a (Förderung der Prostitution) und §181a (Zuhälterei) StGB.

Mögliche Gründe für zunehmende Verfahrenszahlen: (z.B. 1994 zu 1995)

- Konsequente Umsetzung vorhandener Bekämpfungskonzepte und entsprechende Sensibilisierung innerhalb der Polizei für den Deliktsbereich;
- Einrichten von Spezialdienststellen und damit verbunden vorhandene Ressourcen an Sachbearbeiter/-innen mit Milieu- und Fachkenntnissen;
- Durchführung von Schulungsmaßnahmen für die Polizei;
- Vertiefung der Zusammenarbeit mit anderen Behörden (z.B. Ausländer- und Ordnungsamt).

Es ist festzustellen, dass es sich bei Menschenhandelsdelikten um sehr komplexe und spezifische Sachverhalte handelt, die besonders qualifizierte und sensible Ermittlungsführung erfordern. Hierzu müssen die nötigen Ressourcen bereitgestellt werden. Ein Ausweichen auf andere Tatbestände wird dem Delikt nicht gerecht und verhindert die Aufhellung von Täterstrukturen. Eine effektive Bekämpfung ist damit nicht möglich.

Erstrebenswert sind überörtlich organisierte Spezialdienststellen, die über genügend Ressourcen und Fachkenntnis verfügen (siehe hierzu auch unter 2.2).

Inzwischen wird über das Kriminalistische Institut des Bundeskriminalamtes geklärt, inwieweit dort ein Forschungsprojekt durchgeführt werden kann, das sich mit dem vorgenannten Phänomen beschäftigt. Festgestellt werden soll, in welchem Umfang und aus welchen Gründen auf andere Straftatbestände ausgewichen wird, um in diesem Zusammenhang einen gesetzlichen und/oder organisatorischen Handlungsbedarf zu prüfen.

## 2.2 OK-Relevanz der Verfahren

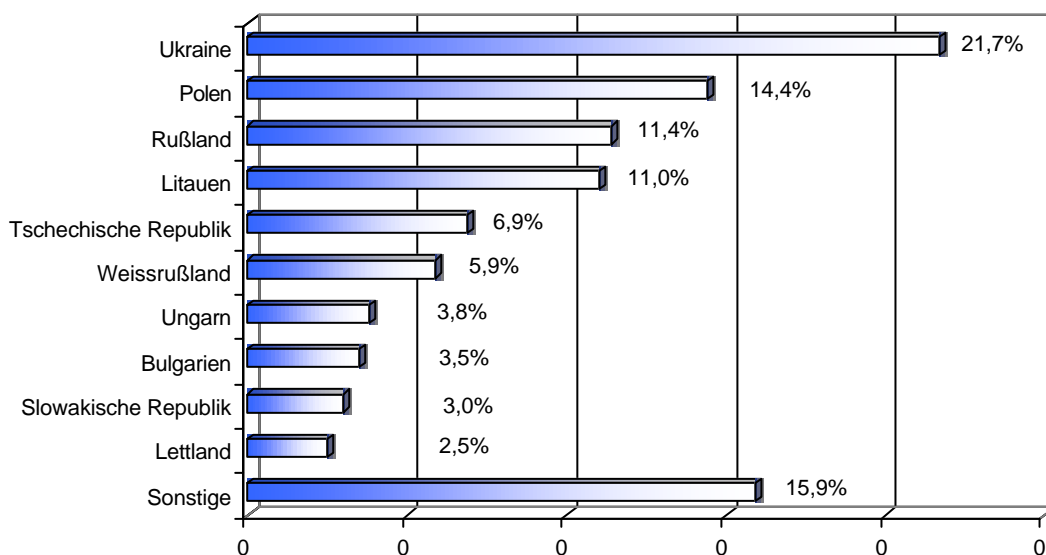
Von den insgesamt 257 Verfahren wurden 77 Verfahren (29,9 %) bei OK-Dienststellen bearbeitet. Dies bedeutet eine Zunahme um 16,4 % gegenüber dem Vorjahr.

Erfahrungsgemäß sind bei OK-Dienststellen Umfang und Intensität der Ermittlungen (Strukturermittlungen) größer und damit auch zeitaufwendiger. Dies kann wie erwähnt auch ursächlich dafür sein, dass weniger Verfahren dafür jedoch intensivere Ermittlungen durchgeführt werden.

## 3 OPFERSTATISTIK

1999 wurden insgesamt **801 Opfer** registriert, deren Nationalität sich wie folgt darstellt:

Schaubild 2: **Nationalität der Opfer 1999**



Herkunftsstaaten, bei denen der Opferanteil unter 2,5 % lag, wurden unter Sonstige erfaßt

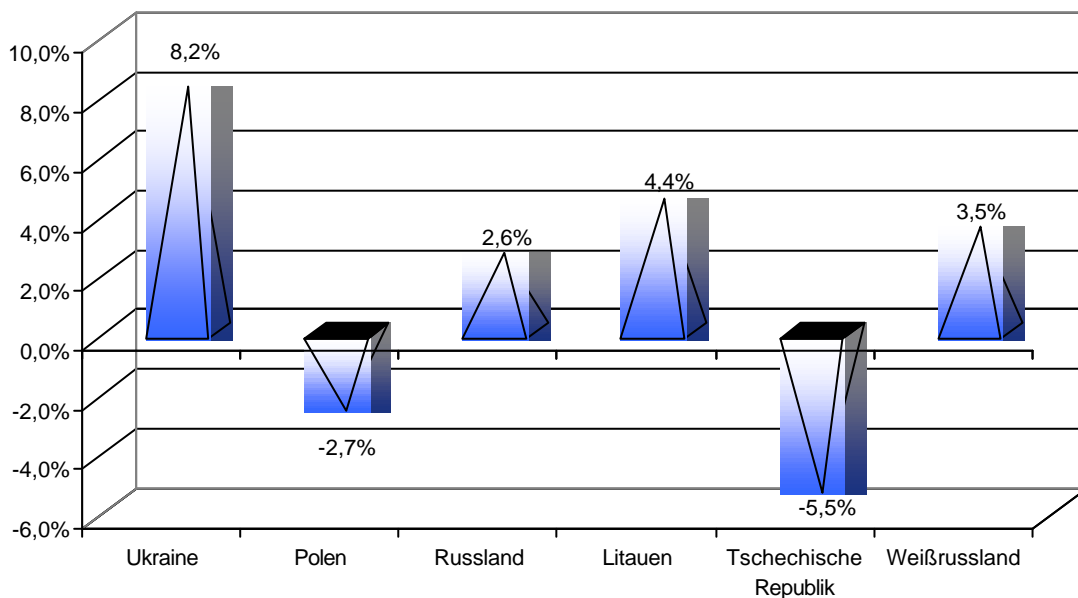


Auffallend ist zum einen, dass im Vergleich zum Vorjahr trotz des Rückgangs der Verfahrenszahlen um 19,2 % die Anzahl der Opfer lediglich um 4,6 % Prozent abgenommen hat (1998 betrug die Anzahl der Opfer 840).

Zum anderen ergaben sich Veränderungen hinsichtlich der Nationalitäten der Opfer. Wie auch in den Jahren zuvor kommt die überwiegende Anzahl der Frauen aus den MOE-Staaten<sup>1</sup> (88,9 %). Allerdings ist auffällig, dass sich die Herkunft der Frauen von den direkt an Deutschland angrenzenden Ländern wie Polen, Tschechische Republik weiter (nach Osten) verschiebt und die Mehrzahl der Frauen nunmehr aus der Ukraine stammt. Auffallend hoch in Relation zur Bevölkerungszahl ist nach wie vor der Anteil der Frauen aus Litauen und Lettland.

Zur Verdeutlichung siehe Schaubild 3, das die Veränderungen des jeweiligen Nationalitätenanteils von 1998 zu 1999 in Prozentpunkten darstellt.

Schaubild 3: **Veränderungen des Anteils der Opfernationalitäten 1998/1999**



<sup>1</sup> Unter MOE-Staaten wurden folgende Staaten erfasst: Bulgarien, Estland, Jugoslawien, Lettland, Litauen, Rep. Moldau, Polen, Rumänien, Russland, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ukraine, Ungarn, Weißrussland.

Bezüglich der seit März 1999 geltenden Visafreiheit für die Baltischen Staaten kann **keine** einheitliche Auswirkung auf die Anzahl der Opfer der verschiedenen Staaten festgestellt werden. Im Unterschied zu 1998 stellt sich die Situation wie folgt dar:

Estland (plus 1,3 %; insgesamt 17 Opfer) und Litauen (plus 4,5 %; insgesamt 88 Opfer) verzeichnen eine steigende Anzahl von Opfern. Dagegen sind die Opferzahlen für Lettland (minus 5 %; insgesamt 20 Opfer) rückläufig.

Hinsichtlich des Geschlechts der Opfer zeigte sich, dass auch 1999 fast ausschließlich Frauen Opfer des Menschenhandels waren. Nur zwei der 801 Opfer waren Männer, bei vier Opfern ist das Geschlecht nicht bekannt bzw. wurde nicht mitgeteilt.

Des Weiteren bestätigt sich, dass die Altersgruppe der Frauen zwischen 18 und 25 Jahren überproportional von Menschenhandel betroffen ist.

Die Altersstruktur der Opfer ist der nachfolgenden Tabelle 1 zu entnehmen.

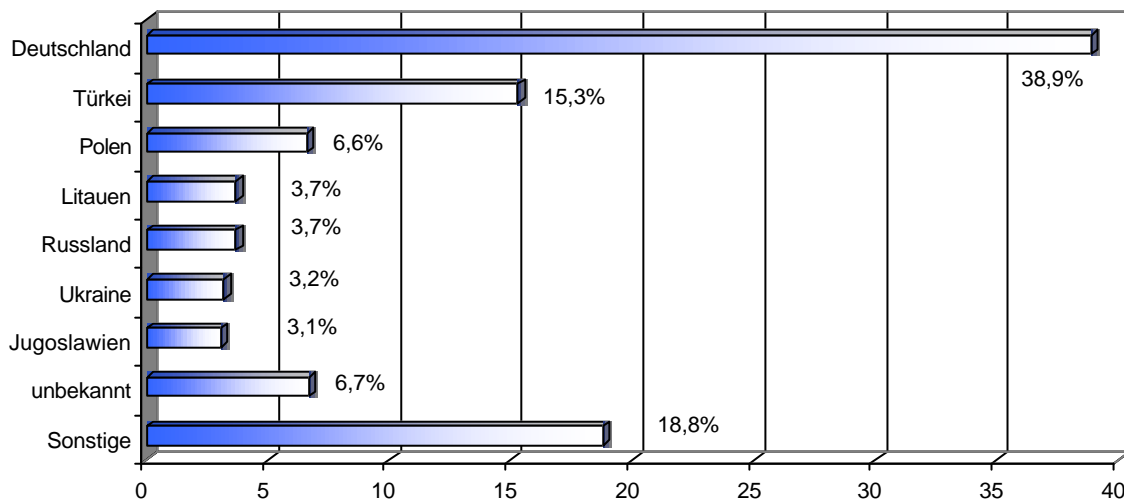
Tabelle 1: **Altersstruktur der Opfer**

Altersangabe	1994	1995	1996	1997	1998	1999
13 Jahre und jünger	0	0	0	1	0	0
14 bis 17 Jahre	81	107	58	52	36	27
18 bis 25 Jahre	591	789	803	692	534	501
Über 25 Jahre	158	329	240	288	219	213
Unbekannt	215	296	225	168	51	60
Summe	1045	1521	1326	1201	840	801

## 4 TATVERDÄCHTIGENSTATISTIK

1999 wurden **805 Tatverdächtige** registriert. Das waren 7,2 % mehr als 1998. Dies würde mit der Annahme (siehe oben, 2.1) korrespondieren, dass zwar weniger, dafür jedoch komplexere Verfahren gemeldet wurden. Die Verteilung der Nationalitäten lässt sich dem Schaubild 4 entnehmen, welches den jeweiligen Anteil der Nationalitäten in Bezug auf die Gesamtzahl der Tatverdächtigen abbildet.

Schaubild 4: **Nationalität der Tatverdächtigen 1999**



Herkunftsstaaten, bei denen der Tatverdächtigenanteil unter 3,1 % lag, wurden unter Sonstige erfasst

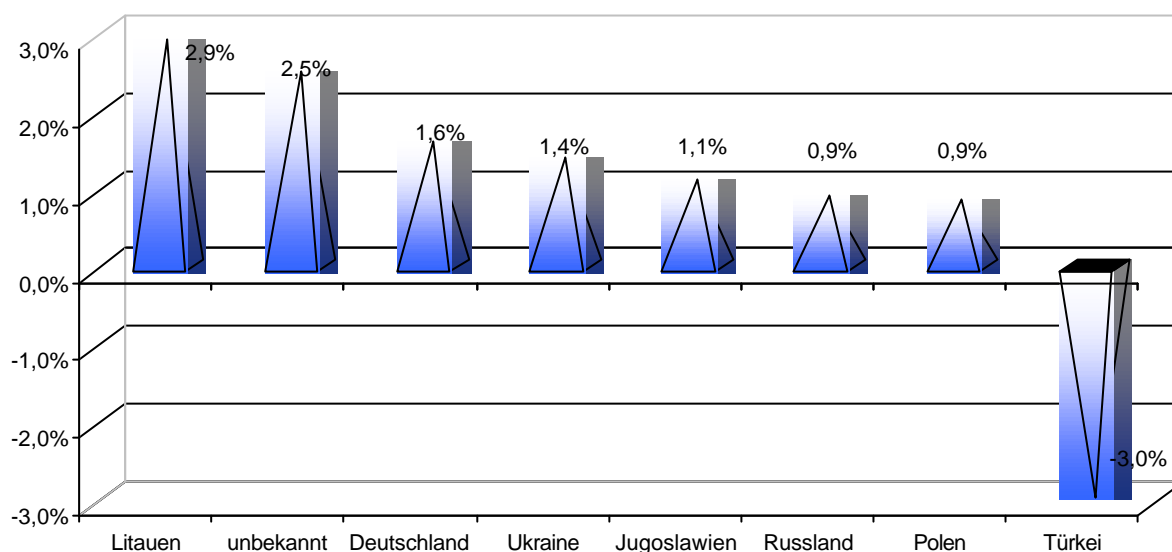
Bei den Tatverdächtigen dominieren weiterhin deutsche (313 = 38,9 %) und türkische (123 = 15,3 %) Staatsangehörige. Allerdings werden nach wie vor die im Ausland agierenden Tatverdächtigen in den meisten Fällen nicht zu Beschuldigten in Ermittlungsverfahren und sind deshalb im Lagebild überwiegend nicht erfasst.

Eine zusätzliche Auswertung der übermittelten Daten zu den nicht in Deutschland geborenen deutschen Tatverdächtigen ergab Folgendes:

Von insgesamt 313 deutschen Tatverdächtigen sind 63 nicht in Deutschland geboren. Dies macht einen Anteil von 20,1 % gemessen an den deutschen Tatverdächtigen und einen Anteil von 7,8 % gemessen an der Gesamtheit der Tatverdächtigen. Die hauptsächlichen Geburtsländer dieser deutschen Tatverdächtigen sind: Russland (17), Türkei (12), Polen (10), und Kasachstan (7).

Die Anteile bei den Nationalitäten der Tatverdächtigen sind überwiegend gleich geblieben, wie aus dem nachfolgenden Schaubild hervorgeht.

Schaubild 5: **Veränderungen des Anteils der Tatverdächtigennationalitäten**  
**1998/1999**



Der Anteil der Frauen an den insgesamt 805 Tatverdächtigen beträgt 16 % und ist damit im Vergleich zum Vorjahr annähernd gleich geblieben (1998: 15 %).

Tabelle 2: **Geschlechtsstruktur der Tatverdächtigen**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Männlich	739	953	967	895	628	668
Weiblich	163	194	182	200	115	127
Unbekannt	2	2	5	11	8	10
Gesamt	904	1149	1154	1106	751	805

## **5 DELIKTISCHE BESONDERHEITEN**

### **5.1 Anwerbung der Opfer**

Zu 579 der 801 Opfer lagen über die Anwerbung Angaben vor. Dabei waren in 22,6 % jener Fälle die Frauen mit der Ausübung der Prostitution einverstanden. Fraglich ist hierbei allerdings, ob die Frauen tatsächlich auch über Art und Umfang der Prostitutionsausübung informiert waren. Bei 7,1 % der 579 Opfer wurde bei der Anwerbung Gewalt ausgeübt. 42,5 % der Opfer wurden über den wahren Zweck der Reise nach Deutschland getäuscht. Ihnen wurde eine Tätigkeit als Kellnerin, Tänzerin, Hausmädchen etc. versprochen.

### **5.2 Einreise der Opfer**

Zum rechtlichen Status beim Grenzübertritt lagen zu 670 Opfern Angaben vor.

Bei 280 Opfern (41,8 %) erfolgte ein legaler Grenzübertritt. Die übrigen 390 Opfer (58,2 %) reisten illegal in die Bundesrepublik ein. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein Grenzübertritt bereits dann illegal ist, wenn die Frauen in der Absicht, eine Arbeit aufzunehmen, einreisen. Hierbei ist rechtlich nicht entscheidend, ob die Frauen über gültige Grenzübertrittspapiere verfügen. Wesentlich für die Begründung der Illegalität ist das subjektive Moment. Die objektive Feststellung des illegalen Grenzübertritts zum Zeitpunkt der Einreise ist in diesen Fällen - ohne weitere Anhaltspunkte - kaum möglich.

Zu 612 Opfern lagen ferner Angaben zum Verbringungsweg vor. 44,4 % jener Opfer reisten mit dem Bus bzw. Zug nach Deutschland ein. Bei 42,3 % erfolgte der Grenzübertritt mittels PKW. Die Einreise mittels Flugzeug (4,9 %) oder Schiff (2,3 %) spielte eine untergeordnete Rolle.

### **5.3 Art der Prostitutionsausübung**

Zu 742 Opfern liegen hier Angaben vor. Von diesen übten 72,5% die Prostitution in Bars bzw. Bordellen aus. Wohnungsprostitution fand durch 18,2 % und Haus- und Hotelbesuche durch 5,6 % dieser Opfer statt<sup>2</sup>. Andere Prostitutionsformen wie z.B. Straßenprostitution und Prostitution in Asylunterkünften spielen eine eher untergeordnete Rolle.

---

<sup>2</sup> In diesem Lagebild wurde erstmals auch die Haus- und Hotelprostitution erhoben.

#### 5.4 Gewalteinwirkung im Zusammenhang mit der Prostitutionsausübung

Unter Gewalteinwirkung wurde die physische und psychische Gewalteinwirkung auf die Opfer erfasst, mittels derer sie in die Prostitution gezwungen bzw. in der Prostitution gehalten wurden. Zu 528 der 801 Opfer lagen hierzu Angaben vor. Gegen 281 Personen (53,2 %) wurde Gewalt angewandt.

## 6 VERBLEIB DER OPFER

Wegen der besonderen Bedeutung des Personenbeweises in Menschenhandelsverfahren kommt dem Verbleib der Opfer eine herausragende Rolle zu.

Es kann festgestellt werden, dass die Anzahl der Ausweisungen im Vergleich zu 1998 deutlich abgenommen hat. Ferner waren 27 der Opfer im polizeilichen Zeugenschutz, im Jahr 1998 waren dies lediglich 14.

Tabelle 3: Verbleib der Opfer

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Abschiebung					192	206
Ausweisung	395	784	584	524	153	112
Duldung	76	69	51	53	97	109
freiwill. Rückkehr	110	212	253	216	119	136
pol. Zeugenschutz	23	34	29	20	14	27
Sonstiges	74	189	192	120	50	57
Unbekannt	367	465	472	268	215	154
<b>Gesamt</b>	<b>1045</b>	<b>1753</b>	<b>1581</b>	<b>1201</b>	<b>840</b>	<b>801</b>

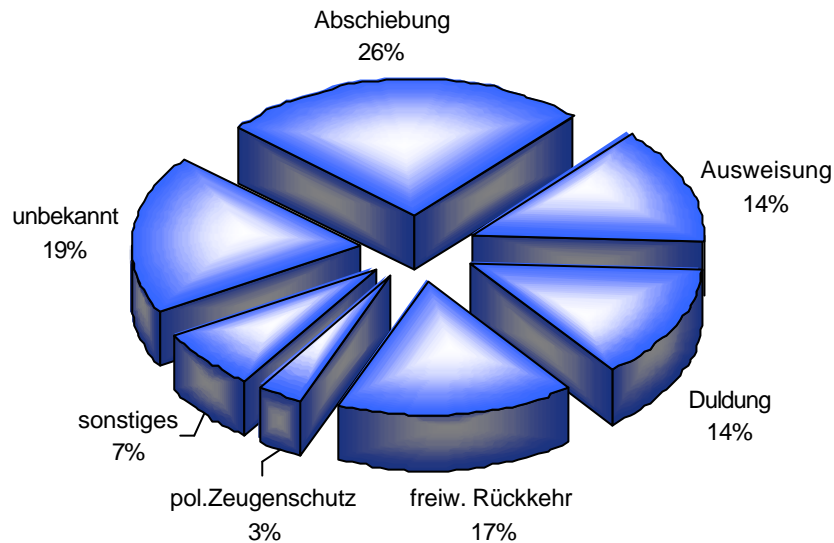
Unter "Sonstiges" wurden Heirat, Asylantrag oder Verbleib in Deutschland aus anderen Gründen erfasst. "Unbekannt" bedeutet, dass keine Angaben zu diesem Punkt zugestellt wurden. Dies kann auch bedeuten, dass den sachbearbeitenden Dienststellen der Verbleib der Opfer tatsächlich nicht bekannt ist.

Bei der Duldung werden keine Aussagen über die Dauer der Duldung getroffen. Eine erst geduldete Person kann nach einer gewissen Frist abgeschoben werden bzw. sie reist freiwillig aus. Daneben kann eine Duldung auch in einen festen Aufenthaltsstatus umgewandelt werden. Aufgrund des Erfassungsmodus kann dies im Lagebild nicht nachgehalten werden.

Die prozentuale Verteilung kann dem folgenden Schaubild 6 entnommen werden.

Schaubild 6:

### Verbleib der Opfer 1999



## 7 BETREUUNG DURCH FACHBERATUNGSSTELLEN

Zu 707 der 801 Opfer wurden Angaben zur Betreuung der Opferzeug/-innen gemacht. Bei 22,2 % (157) dieser Opfer fand eine Betreuung durch Fachberatungsstellen statt. Dies bedeutet eine Steigerung von 6,9 % im Vergleich zum Vorjahr.

Im Hinblick auf den Verbleib der Opfer hat diese Betreuung durch Fachberatungsstellen einen signifikanten Einfluss.<sup>3</sup> 83,5 % der Opfer, bei denen eine Betreuung erfolgte, erhielten eine Duldung. Dagegen wurden von denjenigen Opfern, bei denen keine Betreuung erfolgte, 88,7 % abgeschoben.

Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, dass die verstärkte Zusammenarbeit mit Fachberatungsstellen von der überwiegenden Zahl der Polizeidienststellen als positiv bewertet wird.

<sup>3</sup> Berücksichtigt wurden nur die Fälle, in denen Angaben zum Verbleib der Opfer vorlagen.

Der 1987 gegründete bundesweite Koordinierungskreis e.V. (KOK) gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e.V. hat im Dezember 1999 ein Koordinierungsbüro mit Sitz in Potsdam eingerichtet. Ziel des Büros ist die Interessensvertretung auf bundesweiter und internationaler Ebene der zur Zeit 34 Frauenorganisationen, Fachberatungsstellen und einzelner Frauen, die im Koordinierungskreis vertreten sind. Im Rahmen seiner internationalen Lobbyarbeit hat der Koordinierungskreis durch seine Mitgliedsorganisationen Anfang des Jahres 2000 einen "Schattenbericht" über die Situation von gehandelten Frauen in Deutschland erstellt, der sowohl der Bundesregierung als auch dem UN-Frauenrechtsausschuss in New York übergeben wurde.

## **8 OPFERBEDROHUNG**

Erhoben wurde auch die Einflussnahme der Täter auf die Aussagebereitschaft der Opfer. Es wurde die Bedrohung der Opfer nach Rückkehr in ihre Heimat oder die Bedrohung der Angehörigen erfragt. Erwartungsgemäß war daher die Anzahl der Opfer, in denen keine Angaben gemacht werden konnten, mit 457 (57,1 % der 801 Opfer) sehr hoch.

Zu 344 (42,9 %) der Opfer lagen Angaben vor. Bei 65 (18,9 %) jener Opfer oder deren Angehörigen lag eine Bedrohung vor.

## **9 GESCHÄTZTE GEWINNE/GEWINNABSCHÖPFUNG**

Zum zweitenmal wurden in diesem Jahr Angaben zu den geschätzten Gewinnen der Tatverdächtigen sowie zu den abgeschöpften Gewinnen erhoben.

Geschätzte illegale Gewinne:

In 84 der insgesamt 257 Verfahren wurden Angaben zu den geschätzten illegalen Gewinnen gemacht. Hieraus ergibt sich eine Gesamtsumme von 19.781.369.- DM. Dies kommt einer durchschnittlichen Summe von rund 235.000 DM pro Ermittlungsverfahren gleich.

Gewinnabschöpfung:

Gewinnabschöpfung wurde in 19 der 257 Verfahren angewandt. Dabei konnte eine Gesamtsumme von 10.493.539 DM abgeschöpft werden. Hierbei ist allerdings zu



erwähnen, dass allein in einem Verfahren dinglicher Arrest über 7 Millionen DM angeordnet wurde.

Im Gegensatz dazu wurden 1998 lediglich 3.269.768 DM abgeschöpft.

## **10 NATIONALE / INTERNATIONALE BEKÄMPFUNGSANSÄTZE**

### **10.1 Bundesarbeitsgruppe Frauenhandel**

Seit Februar 1997 existiert die Bundesarbeitsgruppe Frauenhandel, die beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend angesiedelt ist. Die Arbeitsgruppe wurde aufgrund der Erkenntnis installiert, dass der Menschenhandel sich zu einem ernsthaften Problem entwickelt hat, das sowohl auf nationaler wie internationaler Ebene bereichsübergreifende Kooperationen erforderlich macht.

Unter anderem wurde von einer Unterarbeitsgruppe, bestehend aus Polizeibeamten/-innen und Vertreterinnen der Fachberatungsstellen sowie des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, ein Kooperationskonzept entwickelt, das die Zusammenarbeit zwischen Fachberatungsstellen und Polizei institutionalisieren soll.

Ein Problem stellt die personelle und materielle Ausstattung der Fachberatungsstellen dar. So können die von den einzelnen Ländern finanzierten Stellen oft nicht den Bedarf sachgerecht decken. Außerdem ist die Finanzierung des Aufenthaltes der Opferzeugen/-innen sehr unbefriedigend gelöst.

In einer vom Bundeskriminalamt im Dezember 1999 durchgeführten Erhebung zur Finanzierung des Aufenthaltes von Opferzeugen/-innen bei den Landeskriminalämtern wurde deutlich, dass die Handhabung in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich und in den meisten Fällen für die Polizei nicht zufriedenstellend ist. So sind die Mittel aus dem Asylbewerberleistungsgesetz, die in der Regel zur Finanzierung des Opferaufenthaltes verwendet werden, zu gering und decken die entstehenden Kosten nicht ab (spezielle Arztkosten, Sprachlehrgänge etc.).

Problematisch ist auch, dass die Frauen aufgrund ihres Aufenthaltsstatus nur in den seltensten Fällen eine Arbeitserlaubnis erhalten. Dies wäre allerdings nach Auffassung von Fachleuten eine geeignete Maßnahme, die Frauen zu stabilisieren, ihnen ein Selbstwertgefühl zu geben und sie vor einem Abgleiten ins "Milieu" zu bewahren.

Derzeit ist eine weitere Unterarbeitsgruppe mit der Frage der Finanzierung des Opferaufenthaltes beschäftigt. Sie wird ein entsprechendes Papier erarbeiten, das Aussagen zur rechtlichen Situation macht, (insbesondere die Zuständigkeiten der einzel-

nen Sozialämter betreffend) und auch Ideen für eine zukünftige Handhabung zu entwickeln sucht.

## **10.2 Bekämpfungsansätze im Ausland und Überlegungen in Deutschland**

Im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Menschenhandels werden in einigen europäischen Ländern Überlegungen angestellt, inwiefern eine klare gesetzliche Regelung zur Prostitutionsausübung allgemein hilfreich im Kampf gegen Menschenhandel sein kann. Hier haben sich ganz unterschiedliche Ansätze ergeben, die am Beispiel von Schweden und den Niederlanden erläutert werden. Außerdem werden Überlegungen angestellt, durch klare Regelungen mehr Transparenz zu erreichen und damit auch bessere Möglichkeiten zur Kontrolle und Bekämpfung des Menschenhandels in Deutschland zu schaffen.

### Schwedisches Modell

Zum 1. Januar 1999 wurde in Schweden ein neues Gesetz eingeführt, welches den Kauf sexueller Dienste ohne Ausnahmen mit Geldstrafe oder Freiheitsstrafe bis zu sechs Monaten bestraft. Ziel war unter anderem die Überwachung und Bekämpfung von öffentlicher Straßenprostitution. Seit Einführung des Gesetzes konnte ein Rückgang der Prostitution und der Rekrutierung von Prostituierten festgestellt werden. Die Möglichkeit, dass aufgrund dieses Gesetzes die Prostitution in den Untergrund verschwunden ist, wurde bisher nicht untersucht. Eine Einflussnahme auf die Freier ist ebenfalls nicht bekannt.

Im Rahmen der Ermittlungsverfahren gestaltet sich vor allem die Beweisführung äußerst problematisch. In Schweden muß u.a. der Nachweis gelingen, dass Freier und Prostituierte sich über den Kauf sexueller Dienste geeinigt haben. Dies ist vor allem deshalb schwer, da verdeckte Maßnahmen im Rahmen der Ermittlungen häufig an der Verhältnismäßigkeit scheitern. In den Fällen, in denen es tatsächlich zu Verurteilungen kam, mußten die Polizeibeamten mit ihrem Einschreiten warten, bis mit der Ausführung der sexuellen Handlungen begonnen wurde.

Als weiteres Problem ist die Abgrenzung / Definition sexueller Dienste anzusehen. Hier stellt sich die Frage, zu welchem Zeitpunkt ein Versuch beginnt und was letztendlich als sexuelle Handlung anzusehen ist.

Abschließend betrachtet kann noch keine verlässliche Statistik präsentiert werden, da der größte Teil der Ermittlungsverfahren noch nicht abgeschlossen ist oder aus Mangel an Beweisen eingestellt wurde.

### Niederländisches Modell

In den Niederlanden ist es nicht verboten, der Prostitution nachzugehen. Die Beschäftigung von Prostituierten ist jedoch ausschließlich dann erlaubt, wenn der oder die Betroffene der Prostitution freiwillig nachgeht und älter als 17 Jahre ist. Am 1. September 2000 tritt ein Gesetz in Kraft, wonach das Betreiben von Bordellen nicht mehr strafbar ist. Infolge der Aufhebung des Bordellverbots werden die Bestimmungen des Privatrechts, (und damit auch arbeitsrechtliche Bestimmungen), auf das Verhältnis zwischen den Prostituierten und den Bordellbetreibern anwendbar.

Einhergehend mit der Gesetzesänderung werden Verordnungen erlassen, wonach die Gemeinden festlegen, unter welchen Bedingungen Bordelle in ihrem Gebiet genehmigt werden. Kriterien hierfür sind vor allem Auswirkungen auf das Wohnumfeld, hygienische Aspekte, Zimmergröße und Brandschutzbestimmungen. Allerdings kann eine Gemeinde die Ansiedlung eines Prostitutionsbetriebs oder bestimmter Formen der Prostitution, etwa der Fensterprostitution, verhindern. Escortagenturen<sup>4</sup> fallen nicht unter das Genehmigungsverfahren, allerdings will der Staat auch in diesem Bereich regulierend eingreifen und Aufsichtsmaßnahmen einführen.

Ziel dieses Ansatzes ist, die Prostitution zu entkriminalisieren und den Behörden bessere Möglichkeiten zu geben, das Prostitutionsgewerbe in den Griff zu bekommen. Die Polizei soll in die Lage versetzt werden, gemeinsam mit anderen zuständigen Stellen Prostitutionsbetriebe ordnungsgemäß zu überwachen. Die Bekämpfung des Menschenhandels und anderer Formen der Ausbeutung von Prostituierten sowie der Beschäftigung minderjähriger Prostituierter hat bei der niederländischen Polizei und Justiz hohe Priorität.

Personen aus Nicht-EU-Staaten, die nicht über einen gültigen Aufenthaltstitel verfügen, der es ihnen erlauben würde, in den Niederlanden einer bezahlten Arbeit nachzugehen, dürfen sich auch nicht prostituieren. Ein Antrag auf Niederlassung als selbständige Unternehmerin wird in der Regel abgelehnt, weil damit keinem niederländischen Interesse gedient wird.

### Diskussion in Deutschland

Die Prostitution ist in Deutschland zwar nicht gesetzlich verboten, sie wird in der ständigen Rechtsprechung der obersten Gerichte nach wie vor als sittenwidrige Tätigkeit gem. § 138 Abs. 1 BGB angesehen.

---

<sup>4</sup> Unter Escortagenturen werden getarnte "Prostitutionsbetriebe" verstanden.

In öffentlichen Diskussionen wird die Zahl der Freier, die täglich die Dienstleistungen von Prostituierten in Anspruch nehmen, auf eine Million Männer<sup>5</sup> geschätzt. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, inwieweit die gesetzlichen Regelungen den tatsächlichen Gegebenheiten angepasst werden sollten. Dazu liegen verschiedene Gesetzesentwürfe vor. Strittig diskutiert wird insbesondere, ob die Ausübung der Prostitution auch im abhängig beschäftigten Verhältnis statthaft sein soll. Dies würde weitreichende gesetzliche Änderungen mit sich bringen (§§ 180a, 181a StGB).

Die öffentliche Diskussion zu dieser Thematik findet derzeit auf unterschiedlichen Ebenen statt. Fraglich ist, welche Auswirkung die berufliche Anerkennung der Prostitution auf den Menschenhandel hätte. Zu berücksichtigen bleibt auf jeden Fall, dass Migrantinnen, die ohne gültige Arbeitserlaubnis in der Prostitution tätig sind, von dieser Regelung nicht profitieren würden.

### **10.3 MOE-Staaten**

Die Zusammenarbeit mit den Herkunftsstaaten ist nach wie vor wesentlicher Bestandteil der Bekämpfung des Menschenhandels, um gemeinsam gegen Täter vorzugehen.

Im Oktober 1999 veranstaltete das weißrussische Innenministerium erstmalig ein internationales Seminar mit dem Thema "Kriminalitätsbekämpfung auf dem Gebiet des Menschenhandels, Bekämpfung organisierter Frauenschleusung ins Ausland zur Prostitutionsausübung, sowie Zuhälterei und der Kuppelei in eigennütziger Absicht". Teilnehmer war u.a. Vertreter verschiedener Ministerien, Staatsanwaltschaft und die Regionaldienststellen der Sittenpolizei Weißrussland, sowie Vertreter aus Lettland und Deutschland. Das Seminar ist insgesamt sehr positiv verlaufen und hat sich auch entsprechend auf die Zusammenarbeit ausgewirkt.

Allgemein ist festzustellen, dass sich die Qualität der Zusammenarbeit mit einigen MOE-Staaten deutlich verbessert hat. Dies betrifft das Antwort-Zeitverhalten im alltäglichen Informationsaustausch und geht bis zum Austausch operativer Erkenntnisse. Ferner ist eine Sensibilisierung für den Deliktsbereich vorhanden, wenngleich auch hier zwischen den einzelnen Staaten unterschieden werden muss.

---

<sup>5</sup> Wortprotokoll des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vom 14.01.98, Seite 6; Gesetzesentwurf Bündnis 90/Die Grünen vom 26.11.98 zur Beseitigung der rechtlichen Diskriminierung von Prostituierten; Gesetzesentwurf SPD-Fraktion zur Beseitigung der Benachteiligung von Prostituierten vom 25.06.97.

Auf Grundlage der verbesserten Zusammenarbeit werden Auswerteprojekte und Ermittlungsverfahren in Kooperation mit einigen MOE-Staaten angestrebt.

#### **10.4 Southeast European Cooperative Initiative (SECI)**

Bei SECI handelt es sich um eine US-amerikanische Initiative, um die marktwirtschaftliche Integration der Region Südosteuropa aktiv zu fördern. Teilnehmerstaaten sind Albanien, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Kroatien, Ungarn, Mazedonien, Moldawien, Rumänien, Türkei und Slowenien.

Weiteres Ziel der SECI ist u.a. die Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung. Aufgabe des hierzu eingerichteten "SECI-Centers" in Bukarest ist die Unterstützung der jeweils zuständigen nationalen Stellen bei der Bekämpfung der Kriminalität. Für den Bereich des Menschenhandels ist eine "Task-Force" gebildet worden, in der auch das Bundeskriminalamt auf Fachebene vertreten ist.

#### **10.5 Baltic Sea Task-Force on Organized Crime**

Im Mai 1996 kamen die Staats- und Regierungschefs der Ostseestaaten in Visby/Schweden überein, zur verstärkten Bekämpfung der Organisierten Kriminalität im Ostseeraum eine Arbeitsgruppe (Task-Force) einzusetzen.

Mitgliedsländer sind Deutschland, Dänemark, Norwegen, Schweden, Finnland, Estland, Lettland, Litauen, Polen, die Russische Föderation und Island.

Für die Steuerung und Ausgestaltung der von den Staats- und Regierungschefs verabschiedeten Vorgaben ist seit März 1998 im Wesentlichen das „Operative Committee“ (OPC) verantwortlich. Diesem sind insbesondere für die Erarbeitung und Durchführung gemeinsamer operativer Maßnahmen Expertengruppen für die Bereiche Kfz-Verschlebung, Schleusungskriminalität, Drogenkriminalität, Geldwäsche und „Hochbesteuerte Waren“ unterstellt.

In der Sitzung des OPC am 11./12.05.00 in Klaipeda/Litauen wurde beschlossen, zunächst bis 01.07.01 zusätzlich eine Expertengruppe Menschenhandel einzusetzen, in der bestehende Informationsdefizite zwischen den Mitgliedsstaaten beseitigt werden sollen.

## **11 AUS- UND FORTBILDUNG**

Die Bekämpfung des Deliktes Menschenhandel erfordert besonders qualifizierte Sachbearbeiter/-innen. Deshalb führt das BKA jährlich ein "Fachseminar Menschenhandel" durch. Dieses Fachseminar hat einen interdisziplinären Ansatz und wird den jeweils neuen Problematiken des Deliktsbereiches angepasst.

Verschiedene Bundesländer führen entsprechende Seminare auf Landesebene durch.

Darüber hinaus hat das BKA in Kooperation mit dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend einen Workshop zwischen Fachberatungsstellen und Polizei organisiert, der erstmals vom 28.02.-01.03.00 in der Landespolizeischule Hahn / RP durchgeführt wurde. Ziel des Workshops war es dazu beizutragen, dass Vorbehalte zwischen den Berufsgruppen, die in der verschiedenen Sichtweise des Problems begründet sind, abgebaut werden. Der Workshop wurde von allen Teilnehmer/-innen als gut bewertet und wird jährlich durchgeführt. Zusätzlich soll künftig alle zwei Jahre ein internationaler Workshop stattfinden .

## **12 BEWERTUNG / AUSBLICK**

Die Bekämpfung des Menschenhandels ist kein ausschließlich polizeiliches sondern ein gesamtgesellschaftliches Problem. Sie erfordert ein koordiniertes Vorgehen aller beteiligten Behörden. Dies bedeutet, dass z.B. die Erteilung von Konzessionen für entsprechende Betriebe (Schankbetriebe etc.) sehr sorgfältig geprüft und insbesondere im Nachgang entsprechend überwacht werden sollte. Es zeigt sich immer wieder, dass Betriebe, in denen durch polizeiliche Maßnahmen Opfer von Menschenhandel festgestellt wurden, innerhalb kürzester Zeit erneut geöffnet haben und dort wiederum zumindest illegale Prostituierte tätig sind.

Eine weitere entscheidende Einflussgröße ist die Nachfrage. Dabei stellt sich die Situation so dar, dass bei der Nachfrage nach Prostitution die Frage der Legalität keine Rolle spielt. Derartiges Konsumverhalten bildet u.a. die Grundlage für das Delikt Menschenhandel. Die Fokussierung auf die Nachfrage könnte Anhaltspunkte für neue, alternative (nichtpolizeiliche) Bekämpfungsansätze liefern.