
Öffentliche Anhörung

Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe

15. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik

Stellungnahme zum Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik mit dem Schlaglicht im Kapitel B4 „Engagement der Bundesregierung zur Bekämpfung des Menschenhandels zum Zwecke sexueller Ausbeutung sowie zur Arbeitsausbeutung auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene“

Sehr geehrte Damen und Herren,

in der nachfolgenden Stellungnahme erörtere ich

1. inwieweit das Schlaglicht im Kapitel B4 die Situation in der Prostitution in Deutschland angemessen abbildet und
2. was ein Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung im Hinblick auf die Situation in der Prostitution in Deutschland beinhalten sollte, auf dessen Erstellung der 15. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik verweist.
3. Abschließend skizziere ich ‚das ungeschminkte Gesicht‘ der Prostitution in Deutschland, das die Regierung zu beschreiben versäumt.

Meine Bewertung basiert auf meiner 32-jährigen beruflichen Erfahrung als Sozialarbeiterin in der Beratung und Betreuung von Prostituierten. In der Vergangenheit war ich für die Thematik Prostitution und Menschenhandel mehrfach Sachverständige in Ausschüssen des Bundestags, wie auch anderer politischer Gremien. Ich gehöre dem Verein SISTERS an, der sich zur Aufgabe gemacht hat, prostituierten Frauen beim Ausstieg zu helfen und durch Öffentlichkeitsarbeit auf die große Not der Frauen, auf die Ausbeutung und Gewalt, die den Kern der Prostitution ausmachen, hinzuweisen

1. Inwieweit bildet das Schlaglicht im Kapitel B4 die Situation in der Prostitution in Deutschland angemessen ab?

Der 15. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik mit dem Schlaglicht „Engagement der Bundesregierung zur Bekämpfung des Menschenhandels zum Zwecke sexueller Ausbeutung sowie zur Arbeitsausbeutung auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene“ enthält **keinerlei** Darstellung der Situation der Prostitution in Deutschland, obwohl Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung nahezu ausschließlich in der Prostitution stattfindet.

Der Bericht der Bundesregierung thematisiert ausschließlich Zwangsprostitution und verschweigt das Eingebettet-Sein der Zwangsprostitution in die legalisierte Prostitution. Analysen zur Zwangsprostitution sind ohne Analysen der Prostitution in Deutschland ungenügend. Sie liefern keine Basis zur Bekämpfung des Menschenhandels, da sie den Nährboden von Zwangsprostitution nicht erfassen. (https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Deliktsbereiche/Menschenhandel/menschenhandel_node.html)

2. Welche Maßnahmen im Hinblick auf die Situation in der Prostitution in Deutschland sollte ein Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung beinhalten?

Ein Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung müsste folgende Dimensionen und Maßnahmen beinhalten:

2.1. Grundlegende politische Dimensionen sind aktiv zu thematisieren, um den Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung in Deutschland zu reduzieren. Hierzu zählen:

Verweis auf die Beachtung internationaler Abkommen. Die Beachtung der internationalen Abkommen und Empfehlungen, die klar benennen, dass der Menschenhandel am effektivsten durch die Eindämmung der Nachfrage zu bekämpfen ist: das Palermo – Protokoll (2003), die UN-Resolution zur Bekämpfung des Frauen- und Mädchenhandels (2008), das Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels (2008), und grundlegend, das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau CEDAW (1981). Das aktuellen Rechtgutachten, das die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) zur deutschen Prostitutionspolitik erstellt hat (2022).

Verweis auf den Fakt, dass Menschenhandel und Nachfrage nach Prostitution eng verwoben sind. Die Anerkennung der Realität, dass Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung nahezu ausschließlich in der Prostitution stattfindet.

Bewusste Gestaltung einer gesellschaftlichen Wirklichkeit, die die Nachfrage nach Prostitution reduziert. Die Abkehr von einer reinen Verwaltung des Menschenhandels hin zur aktiven Gestaltung einer gesellschaftlichen Wirklichkeit, die ohne eine staatlich geförderte und geschützte Infrastruktur zur sexuellen Benutzung von vor allem Frauen durch fast ausschließlich Männer, auskommt.

Erweiterung einer „wertebasierten (Außen)-Politik“. Notwendig wäre die „wertebasierte Politik der Bundesregierung, die die Menschenrechte im Blick hat,“ auf das Innere auszudehnen und damit das Recht einer jeder Frau und eines jeden Menschen anzuerkennen und zu schützen, nicht in der deutschen Prostitutionsindustrie vermarktet zu werden. Auch dann nicht, wenn die Person aus einem anderen Land kommt, arm, bildungsfern, gelockt, getäuscht, gezwungen oder dazu erpresst wird. Auch dann nicht, wenn sie ein Mitglied einer ethnisch ausgegrenzten Bevölkerungsgruppe im Herkunftsland ist (z.B. der Roma).

2.2. Konkrete Maßnahmen sind aktiv einzuleiten, um den Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung in Deutschland zu reduzieren. Hierzu zählen:

- a) Entkriminalisierung der Prostituierten.
- b) Bekämpfung der Nachfrage durch eine wirksame Strafverfolgung der Freier.
- c) Verbot jeglicher Profite Dritter aus der Prostitution.
- d) Zerschlagung der Strukturen Organisierter Kriminalität
- e) Ausstiegshilfen (bundesweit und flächendeckend), Schutz und Unterstützung
- f) Aufklärung und Öffentlichkeitsarbeit durch antisexistische Erziehung und Prävention.

Dieser Maßnahmenkatalog wird nachvollziehbar, wenn wahrgenommen wird, wie sich der Prostitutionsmarkt in Deutschland derzeit darstellt. Hierzu folgt eine längere Darstellung dessen, was ich als Sozialarbeiterin tagtäglich sehe, was von Prostituierten mir anvertraut wird und was ich dank wissenschaftlicher Forschung politisch einordnen kann.

**3. ‚Das ungeschminkte Gesicht‘ der Prostitution in Deutschland.
Wie ich als Sozialarbeiterin das System der Prostitution erlebe und was im Bericht der Bundesregierung NICHT vorkommt.**

Fachinformationen und persönliche Beobachtungen zur Prostitution in Deutschland

In den vielen Jahren, in denen ich in der Beratung und Betreuung von Prostituierten arbeite, musste ich mitansehen, wie sich deren Lebenslage kontinuierlich verschlechtert hat. Nach 2002, als mit dem Prostitutionsgesetz (ProstG) der Prostitutionsmarkt weitgehend legalisiert wurde, hat sich Deutschland mit jedem Jahr mehr zum Zielland für Menschenhandel entwickelt. Zuhälterei wurde straffrei, die Einrichtung und das Betreiben von Bordellen und sonstigen Prostitutionsstätten gesetzlich erleichtert, und das Werbeverbot für Prostitution wurde aufgehoben. Diese gesetzlichen Maßnahmen haben zu einer Vergrößerung des Marktes geführt und den Menschenhändlern in die Hände gespielt, da diese jetzt das legale Umfeld für die Ausbeutung von Frauen in der Prostitution nutzen konnten. **Die steigende Nachfrage, wie auch die hohen Gewinne der Menschenhändler, haben die sexuelle Ausbeutung der Frauen gefördert.**

Bereits 2007 hat die Bundesregierung in einer Evaluation festgestellt, dass das Gesetz seine Ziele, die Arbeitsbedingungen der Prostituierten zu verbessern und sie vor Ausbeutung zu schützen, nicht erreicht hat. Der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages führt aus, wie durch das ProstG die rechtlichen Hürden für den Abschluss von Arbeitsverträgen zwar weitgehend abgebaut wurden, dies allerdings eine geringe praktische Relevanz habe. Er belegt dies mit empirischen Daten und stellt fest:

„Nur ein Bruchteil der Prostituierten von etwa 1% arbeitet heute auf Grundlage eines Arbeitsvertrages“ (<https://www.bundestag.de/resource/blob/407090/2c019d78d6c97dca881a6026da5267ba/wd-7-141-07-pdf-data.pdf> S.4).

Im Jahr 2013 wurde eine von der Europäischen Kommission finanzierte Studie veröffentlicht, die aufzeigt, dass eine Legalisierung der Prostitution zu einem Anstieg des Menschenhandels führt. Prof. Dr. Axel Dreher vom Alfred-Weber-Institut für Wirtschaftswissenschaften der Universität Heidelberg weist die Politik gezielt darauf hin: „Unsere Forschungsergebnisse deuten darauf hin, dass sich Länder, in denen Prostitution gesetzlich erlaubt ist, stärker im Fokus von Menschenhändlern befinden“. Die Autoren der Vergleichsstudie belegen empirisch, wie eine Legalisierung von Prostitution zu einer steigenden Nachfrage und damit zu einer Vergrößerung des Prostitutionsmarktes führt und nicht wie beabsichtigt, zu einer Verbesserung der sozialen und rechtlichen Situation von Prostituierten (https://www.uni-heidelberg.de/presse/news2013/pm20130527_prostitution.html).

Dennoch wurde von der Politik nicht reagiert: Gesetzliche Regelungen, die in der Lage wären, den Menschenhandel in Deutschland einzudämmen, wurden nicht getroffen. Nach wie vor werden mit dem Kauf und Verkauf von Mädchen und Frauen zur sexuellen Benutzung von Männern, in Deutschland jedes Jahr Milliarden von Euro umgesetzt. Und damit der Prostitutionsmarkt weiter expandieren kann, wird er massiv von der Prostitutionsindustrie und ihren Handlangern beworben und als ein Ausdruck gesellschaftlichen Fortschritts und individueller Freiheit proklamiert.

Ausmaß

Es existieren bis heute keine sicheren Daten über die Anzahl der Frauen, die täglich prostituiert werden. Schätzungen reichen von 200.000 bis 400.000. Ich beobachte, dass der Anteil der deutschen Frauen in der Prostitution über die Jahre ständig gesunken ist. Heute verfügen kaum zehn Prozent der Prostituierten über einen deutschen Pass. Diese zehn Prozent verteilen sich NICHT gleichmäßig über den gesamten Prostitutionsmarkt, wie den Großbordellen, Laufhäusern, FKK-Clubs und den Straßenstrich. Im Gegenteil, sie arbeiten überwiegend in den Randbereichen der Prostitutionsindustrie, wie Appartements, SM-Studios, Tantra Clubs und ähnliches. Ein Großteil der deutschen Frauen in der Prostitution ist entweder selbst Betreiberin eines Prostitutionsbetriebs, oder aber arbeitet im Nebenerwerb in der Prostitution. Auch deshalb sind nahezu alle deutschen Frauen krankenversichert, viele auch sozialversichert und verfügen über einen privaten Wohnsitz außerhalb des Prostitutionsbetriebs. Diese Frauen sind überwiegend selbstständig tätig und haben kein Interesse in irgendeiner Weise durch Vorschriften in ihrer Tätigkeit eingeschränkt oder reglementiert zu werden. Sie sind im Vergleich mit den osteuropäischen Armutstituierten „privilegiert“, weil sie sich durch die vorhandenen Sprachkenntnisse, und ihrem Wissen um das Hilfesystem in Deutschland, schneller Unterstützung holen können, als eine Frau, die fremd in diesem Land ist und die Sprache nicht spricht. Aber auch dieser Bereich der Prostitution ist massiv von Gewalt und Ausbeutung durchzogen.

Obwohl dieser Personenkreis kaum 10 % der in der Prostitution Tätigen umfasst, und es sich zudem um den „privilegierteren“ Teil der Prostituierten handelt, nimmt die deutsche Gesetzgebung genau deren Lebenslage zum Bezugspunkt ihrer Regelungen und ignoriert damit die Lebenslage der 90% ausländischen Armutstituierten, deren Situation eine völlig andere ist. In diesem Teil der Prostituierten ist Ausbeutung und Zwang nicht die Ausnahme, sondern die Regel. Dabei werden diese Frauen nicht im „Dunkelfeld“ des Prostitutionsmarktes gehandelt, sondern im Hellfeld, in ganz normalen

deutschen Bordellbetrieben. Es handelt sich dabei in großer Anzahl um bildungsferne Frauen, viele Analphabetinnen und Loverboy-Opfer. Es sind Frauen, die mittels Täuschung und Zwang und Erpressung in die legalen Bordelle verbracht wurden, um dort in Konkurrenz zueinander zu Dumpingpreisen sogenannte „sexuelle Dienstleistungen“ anbieten zu müssen. Schon aufgrund dieser „Arbeitsbedingungen“ finden sich in den Bordellen kaum Frauen, die auch nur noch ein bisschen über eigene Gestaltungsmöglichkeiten ihrer Prostitutionstätigkeit verfügen.

Prostituierte

Viele Prostituierte sind unter 21 Jahre alt und fast alle von ihnen kommen aus den ärmsten Regionen Osteuropas, aus Bulgarien, Rumänien und Ungarn. Es sind immer die ärmsten und vulnerabelsten Frauen, die in die Prostitution gedrängt werden. Oft handelt es sich bei den sehr jungen Frauen in der Prostitution um die Opfer von Loverboys.

In der Beratung berichten Frauen von ständiger Todesangst während der Prostitutionsausübung. Viele wissen nichts über Sexualität. Für so manche ist der Freier der erste Mann. Diese jungen Frauen wissen nichts über Infektionsrisiken, nichts darüber, wie man sich davor und vor pervertierten, gefährlichen Praktiken schützen kann.

Für die Zuhälter und Zuhälterinnen ist es ein Leichtes sich das Vertrauen dieser unerfahrenen, viel zu jungen und oft emotional verwaisten Mädchen zu erschleichen. Sie greifen sie sich aus Kinderheimen, holen sie aus den ärmsten Dörfern, versprechen ihnen Liebe - und werfen sie dann auf den Prostitutionsmarkt. Die Sexkäufer verlangen nach immer jüngeren Frauen, weil sie mit den Hilfloosesten für wenig Geld alles machen können, was ihnen in den Sinn kommt. Unzählige dieser jungen Frauen werden durch die vielen Vergewaltigungen - denn als nichts Anderes empfinden sie ihre Prostitution - innerhalb kürzester Zeit physisch und psychisch zerstört. Bereits 2004 wird in einer internationalen Studie über die Auswirkung der Prostitution auf Frauen festgestellt, dass zwei Drittel der untersuchten Frauen in der Prostitution Symptome von PTBS (posttraumatische Belastungsstörung) zeigten, die vergleichbar sind mit denen von Kriegsveteranen, Vergewaltigten und Flüchtlingen oder KZ-Überlebenden (<https://www.trauma-and-prostitution.eu/2014/12/04/studie-von-melissa-farley-zu-prostitution-und-menschenhandel/>).

Orte

Die Frauen, die sich hilfesuchend an uns wenden, arbeiteten in jeder Sparte der Sexindustrie. Im Bordell, auf der Straße, in Clubs oder „Modellwohnungen“. Je nachdem, wo sie am meisten Geld zu verdienen konnten, oder wohin sie ihre Zuhälter schickten. **Die angeblichen Vorteile von Bordellen für Prostituierte sind eine fade Illusion.** Weder haben die Frauen in Bordellen mehr Kontrolle, noch sind sie bei der Indoor-Prostitution in irgendeiner Weise geschützter. Zu oft ist das Gegenteil der Fall, denn in Bordellen sind die Frauen ihren Zuhältern, wie auch den Freiern, in einem sehr viel größeren Ausmaß ausgeliefert als auf der Straße. Die Unterscheidung von der „gefährlichen und entwürdigenden Straßenprostitution“ versus der „selbstbestimmten und geschützten Bordellprostitution“ folgt vor allem den rein kommerziellen Interessen der Betreiber und Betreiberinnen, die nur dann von der Prostitution verdienen, wenn sie in ihren Häusern stattfindet. Doch letztlich ist es egal ob die Frauen auf der Straße oder in den Häusern zur Ware gemacht werden. Immer wieder höre ich Sätze wie: „Ich bin hier gestorben“, „ich werde nie wieder lachen können“ oder „gib mir normale Arbeit“. **Mitten in unserer Gesellschaft besteht ein Sklavinnenmarkt, der an Grausamkeit nicht mehr zu überbieten ist.**

Armut und Zwang

Armutspstitution und Zwangspstitution gehen Hand in Hand. Unabhängig, ob der Bruder dabei ist und die Schwester zum Bordell fährt, oder ob die Frau allein einreist, nachdem die Familie und der Ehemann es so beschlossen haben, oder der Loverboy, oder ob sie es sogar selbst beschlossen hat, weil die Familie in der Nachbarwohnung immer etwas zum Essen hat und sich plötzlich etwas leisten kann, seitdem deren Töchter Geld aus Deutschland schicken. Die Frauen antworten uns auf die Frage, warum sie hier sind: „ich muss“.

Seit der Liberalisierung der Prostitution und ihrer Banalisierung durch Sprache, Prostituierte werden als Sexarbeiterinnen bezeichnet, Bordellbetreiber als „Unternehmer der Erotikindustrie“, Bordelle als „Wellnessoasen für den Mann“ etc. hat sich nicht nur der Markt durch die immer größer werdende Nachfrage verändert, sondern auch der Freier selbst. Mittlerweile haben wir an Wochenenden ganze Gruppen junger Männer, die in Bordelle gehen und da – um mit den Worten der Betreiber zu sprechen – die Sau rauslassen. Während der Sicherheitsdienst in den Bordellen früher allein durch seine Anwesenheit für Ruhe gesorgt hat, muss der mittlerweile jedes Wochenende eingreifen und gewalttätige Freier aus dem Bordell werfen oder aber die Polizei rufen. Bei Freiern herrscht eine absolute und erschütternde Gedankenlosigkeit. Die Banalisierung der Prostitution scheint unter ihnen ihre größte Wirkung zu entfalten.

Was weiß die Wissenschaft über Freier?

Eine im November 2022 in Berlin vorgestellte Studie über Freier in Deutschland bringt das Ausmaß der Gewalt wissenschaftlich belastbar zu Tage. In dieser internationalen Vergleichsstudie unter Führung der amerikanischen Sozialwissenschaftlerin Dr. Melissa Farley wurden 100 Freier in Deutschland interviewt. Die Ergebnisse wurden in der Bundespressekonferenz dem Bundestag und der Fachöffentlichkeit vorgestellt. Der Titel der Studie gibt Hinweise, warum es wichtig ist, Freier zu befragen. Er lautet: „Männer in Deutschland, die für Sex zahlen - Und was Sie uns über das Scheitern der legalen Prostitution beibringen“. Die Studie zeigt eindrücklich auf, dass deutsche Sexkäufer signifikant häufiger Zeugen von Menschenhandel werden, als in anderen westlichen Ländern, diese Straftaten aber deutlich seltener melden. Die Hälfte der Männer war Zeuge von Gewalt an den Prostituierten und nur ein einziger hat die Tat den Behörden gemeldet, obwohl die deutschen Kunden teilweise schwerste Misshandlungen beobachtet haben (<https://sisters-ev.de/2022/11/22/bericht-ueber-das-sex-gewerbe-in-sechs-laendern-aus-der-perspektive-von-freiern/>). Direkt zur deutschen Fassung: <https://sisters-ev.de/wp-content/uploads/2022/11/Freier-Germany-11-8-22.pdf>)

Die Studie liefert die wissenschaftlichen Daten. Sie macht sichtbar und politisch verwendbar, was uns Beraterinnen an der Basis die prostituierten Frauen seit Jahren erzählen: Sexkäufer wissen sehr genau, dass die Frauen nicht freiwillig in der Prostitution sind. Darüber hinaus haben viele Sexkäufer ein differenziertes Verständnis davon, welche schädlichen Folgen Prostitution für die Prostituierten hat. Und ihnen ist klar, dass Frauen die Prostitution nur aushalten, indem sie dissoziieren und Drogen und Alkohol konsumieren. Prostitution zerstört Leben und ist eine Form geschlechtsspezifischer Gewalt.

Politische und Verfahrensrechtliche Überlegungen

Menschenhandel und Zwangsprostitution gibt es, weil die Nachfrage danach gibt. Und zwar nicht die Nachfrage nach der „guten Prostitution“ versus der Nachfrage nach der „schlechten Prostitution“, sondern die Nachfrage nach Prostitution.

Und dass Sexkäufer nicht zwischen der vermeintlich „guten“ und der „schlechten Prostitution“, dem Menschenhandel, unterscheiden können und nicht mal wollen!, belegen sie aktuell damit, dass sie Verfassungsbeschwerde gegen die Ausweitung der Freierstrafbarkeit §232a StGB eingelegt haben. Dabei werden sie von einer der Lobbyorganisationen der Prostitutionsindustrie, dem „Bundesverband Sexuelle Dienstleistungen“ unterstützt. Denn, so der Bundesverband: „Ein Kunde kann nicht erkennen, ob eine Frau zur Prostitution gezwungen wird.“ (<https://www.berliner-zeitung.de/open-source/freierstrafbarkeit-propagieren-zwei-freier-versehentlich-ein-sexkaufverbot-li.328711>)

Mit dem ProstSchG von 2016 wurde der Versuch unternommen Licht ins Dunkel zu bringen und die schlimmsten Auswirkungen des ProstG zu mindern, was leider nur in kleinen Teilen gelungen ist. Auf wirksame Regulierungsmaßnahmen wurde zugunsten locker gefassten Regelungen verzichtet. So gilt die Anmeldung bundesweit, und nicht wie von Experten und Expertinnen der CDU/CSU Fraktion gefordert, nur für die jeweilige Stadt, in der angemeldet wird. Auch viele andere, sehr sinnvolle Regelungsvorschläge, die durchaus in der Lage gewesen wären, das Leid der prostituierten Frauen zu mindern, wurden nicht umgesetzt. Zum Beispiel findet die Anmeldung in einer einfachen Behörde, und nicht wie gefordert, in den mit Menschenhandel vertrauten Polizeidienststellen statt, in denen spezialisierte Beamte und Beamtinnen viel eher in der Lage wären, Opfer von Menschenhandel zu erkennen, als das einem Mitarbeiter oder einer Mitarbeiterin einer einfachen Ordnungsbehörde möglich ist. Das Mindestalter wurde nicht erhöht, immer noch dürfen gerade 18-Jährige in die Prostitution vermarktet werden. Die Frauen benötigen keinerlei Voraussetzungen, um in Deutschland eine Anmeldebescheinigung für die Prostitution zu bekommen: keine Sprachkenntnisse, kein Wissen darüber, wo sie arbeiten und wohnen werden, keine Krankenversicherung, keine Angaben, wie sie es geschafft haben, eigenständig ihre Prostitutionstätigkeit in Deutschland zu planen, - nichts. Solange sie nicht während der Anmeldung sagen, dass sie ein Opfer von Menschenhandel sind, solange kann ihnen die Anmeldebescheinigung nicht verwehrt werden. Dadurch ist das gesamte Anmeldeverfahren im Hinblick darauf, dass der Menschenhandel eingedämmt werden soll, komplett wirkungslos. Das ProstSchG ist in weiten Bereichen so unbestimmt formuliert, dass es weder Bordellbetreiber und Bordellbetreiberinnen, noch Zuhälter, noch Menschenhändler in ihrem Tun behindert. Die schlechte Personalausstattung bei Polizei und Ordnungsbehörden zeigt sich in fehlenden Kontrollen und letztlich in der Tatsache, dass nur ca. 20% der Prostituierten einen Anlass sehen, sich überhaupt anzumelden. Weshalb sollten sie auch, wenn es niemanden kümmert? (https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/07/PD22_277_228.html)

Kaum Kontrollen führen zu wenigen Verfahren und wenige Verfahren führen zu einer weiteren Reduzierung des Personals bei Polizei und Ordnungsbehörden in dem Bereich, der für die Kontrolle und Überwachung der Prostitution zuständig ist.

Der Grund für die wenigen Verfahren (291 Verfahren, BKA (2020)) sind praxisuntaugliche Gesetze, das Fehlen objektiver Tatbestände und die damit verbundene Abhängigkeit des Erfolgs eines Verfahrens allein von der Aussagebereitschaft der Opfer. Für Opfer von Menschenhandel und sexueller Ausbeutung sind die Verfahren quälend und hoch riskant. Bei einer Anzeige werden die Frauen und/oder

ihre Familien im Herkunftsland bedroht. Angehörige von Drittstaaten müssen darüber hinaus mit Abschiebung nach dem Verfahren rechnen. Dies läuft nicht nur dem Opferschutz auf ganzer Linie zuwider, sondern steht auch einer effektiven Strafverfolgung im Wege.

Kriminologisches Forschungsinstitut

Im Schlaglicht B 4 weist der Bericht auf die Evaluation der im Jahr 2016 reformierten strafrechtlichen Vorschriften zur Bekämpfung des Menschenhandels durch das vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz beauftragte Kriminologische Forschungsinstitut Niedersachsen e.V., hin. Das Forschungsinstitut führte in der Zeit vom 01.11.2020 bis 24.09.2021 eine retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung durch und zeigte in der Bestandsanalyse auf, dass die Geschädigten der sexuellen Ausbeutung fast durchweg weiblich (95 %) waren, jede fünfte geschädigte Frau sogar unter 18 Jahre alt war und die Mehrzahl aus südosteuropäischen Staaten, wie Rumänien und Bulgarien kamen. Bei 41 % der Geschädigten wurden Zeuginnen offensichtlich eingeschüchtert, in der Regel durch die beschuldigten Menschenhändler. In der Hälfte der Fälle konnten Hinweise auf die Organisierte Kriminalität gefunden werden. (https://www.bmj.de/DE/Ministerium/ForschungUndWissenschaft/Evaluierung_Strafvorschriften_Bekaempfung_Menschenhandel/Zusammenfassung_Evaluierung_Strafvorschriften_Bekaempfung_Menschenhandel.pdf?__blob=publicationFile&v=5)

Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass das Ziel, die Strafverfolgung durch eine Neufassung der strafrechtlichen Vorschriften zur Bekämpfung des Menschenhandels zu verbessern, nicht erreicht worden ist. So ergeben die ausgewerteten Statistiken keine Erhöhung der Fallzahlen, Strafverfahren oder Verurteilungsquoten. Von einer Verbesserung der Strafverfolgungspraxis beim Menschenhandel ist somit nicht auszugehen. Polizeiliche Ermittlungen im Bereich Menschenhandel sind für die ohnehin schon stark belasteten Polizei- und Justizbehörden aufwendig und führen dennoch kaum zu Verurteilungen. Jegliche Abschreckungswirkung fehlt. Das Bundeskriminalamt weist in seinem im Oktober 2022 veröffentlichten Bundeslagebild zu Menschenhandel und Ausbeutung darauf hin: „Der Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung stellt auch weiterhin ein lukratives Betätigungsfeld für organisierte Tätergruppierungen dar.“ (https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Deliktsbereiche/Menschenhandel/menschenhandel_node.html)

Doch auch diese Studie reicht der Bundesregierung nicht aus, um tätig zu werden und wirksame gesetzgeberische Maßnahmen zur Eindämmung des Menschenhandels in Angriff zu nehmen. Die Bundesregierung spielt auf Zeit, möchte stattdessen die Evaluation des ProstSchG bis 2025 abwarten, weiß aber jetzt schon: „Angesichts der Komplexität der Materie werden strafrechtliche Regelungen jedoch nicht ausreichend sein, um die Bekämpfung des Menschenhandels weiter zu verbessern“. Als notwendig erachtet sie stattdessen einen „ganzheitlicher Ansatz, der alle Beteiligten einbezieht“ und auf ein abgestimmtes Vorgehen einschließlich Prävention und Opferschutz abzielt. Die Bundesregierung plant offensichtlich auch zukünftig nichts an ihrer gescheiterten Prostitutionspolitik zum Schutz der unzähligen Opfer dieser Politik zu verändern und zündet stattdessen Nebelkerzen.

Internationale Verpflichtungen

Hilfreich wäre es, das CEDAW Abkommen angemessen zu würdigen und in dem Bericht über die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung darzustellen. Das Übereinkommen der Vereinten Natio-

nen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) ist das wichtigste Menschenrechtsinstrument für die Rechte von Frauen. Die Frauenrechtskonvention wurde am 18. Dezember 1979 von der UN-Generalversammlung verabschiedet und trat 1981 in Kraft. Seit der Verabschiedung haben 189 Staaten, darunter Deutschland im Jahr 1985, die Frauenrechtskonvention ratifiziert. Die Vorgaben sind damit in Deutschland innerdeutsches Recht im Rang eines Bundesgesetzes.

Der Artikel 6 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau („Frauenrechtsübereinkommen“) schreibt die rechtliche Verpflichtung der Vertragsstaaten fest, alle geeigneten Maßnahmen **einschließlich gesetzgeberischer** Maßnahmen zur Abschaffung jeder Form des Frauenhandels und der Ausbeutung der Prostitution von Frauen zu treffen.

Auch die OSZE, die nur als Austauschpartner der Bundesregierung im Bericht erwähnt ist, veröffentlichte bereits im Juni 2021 einen umfassenden Bericht zur Bekämpfung der Nachfrage, die den Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung begünstigt. Der Bericht basiert auf einer mehrjährigen Forschungstätigkeit und der Analyse rechtlicher und statistischer Daten von über 50 nationalen Regierungen, sowie von internationalen und zivilgesellschaftlichen Organisationen.

In der Einleitung bezeichnet der OSZE-Sonderbeauftragte und Koordinator für die Bekämpfung des Menschenhandels, Valiant Richey, die Nachfrage als einen zentralen Faktor bei allen Formen des Menschenhandels, hebt aber ihren direkten und besonders ausgeprägten Einfluss in Bezug auf Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung hervor. Erklärend führt er an, dass Opfer und Endverbraucher im Fall der sexuellen Ausbeutung direkt aufeinandertreffen: Der Käufer verursacht nicht nur den Anreiz zum Menschenhandel, er fügt der betroffenen Person selbst akut Schaden zu.

Der Sonderbeauftragte betont, dass alle OSZE-Teilnehmerstaaten politisch oder rechtlich dazu verpflichtet sind die Nachfrage zu unterbinden, sei es aufgrund der Annahme von OSZE-Beschlüssen oder durch die Tatsache, dass sie Vertragsstaat des Palermo-Protokolls sind.

Schlussbemerkung

Sisters e.V. und eine Vielzahl von Organisationen haben sich zusammengeschlossen, um die Situation in Deutschland hinsichtlich des Umgangs mit Prostitution zu verändern. Wir nehmen auf internationaler Ebene kritisch Stellung zur Rechtslage der Prostitution in Deutschland und machen bei UN und EU in Form von Schattenberichten und Stellungnahmen sichtbar, was die Bundesregierung verschweigt. Es lohnt sich für Bundestagsabgeordnete sich dieser Expertise zu bedienen.