



## Thema

"Die Bekämpfung von Frauenhandel als  
Herausforderung für die Justizpolitik"

Referat auf der Fachtagung "Stopp dem Frauenhandel!  
Brennpunkt Osteuropa!"  
am 17. Oktober 2014 in München

# Übersicht

I. Einleitung

II. Zum Phänomen des Menschenhandels

III. Schwierigkeiten der Strafverfolgung

IV. Kriminalpolitische Entwicklungen

Es gilt das gesprochene Wort

## **Anrede!**

### I. Einleitung

Menschenhandel ist eine moderne Form der Sklaverei! Mit ihr geht eine schwerwiegende Verletzung der persönlichen Freiheit und Würde einher. Das Strafrecht bildet daher ganz zu Recht einen unentbehrlichen Eckpfeiler bei der Bekämpfung derartiger Missbrauchsformen.

Und deshalb freue ich mich sehr, dass die Hanns-Seidel-Stiftung im Rahmen der heutigen Tagung auch diesen wichtigen Teilaspekt beleuchtet. Gerne stelle ich Ihnen meine Positionen als Justizminister zu diesem Thema dar.

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,  
liebe Ursula,

herzlichen Dank für die Einladung!

**Anrede!**

Wir dürfen nicht die Augen davor verschließen, dass der Einsatz des Strafrechts an den strukturellen Problemen, die derartiger Kriminalität zugrunde liegen, nur sehr bedingt etwas zu ändern vermag. Es bedarf daher der Ergänzung durch vielfältige präventive Bemühungen und Initiativen.

Um ein genaueres Bild von den Möglichkeiten und Grenzen des Strafrechts im Bereich des Menschenhandels zu gewinnen, will ich

zunächst das Phänomen etwas näher beleuchten. Sodann werde ich auf einige Schwierigkeiten der Strafverfolgung eingehen, bevor ich abschließend auf kriminalpolitische Handlungserfordernisse und Entwicklungen eingehen will.

## II. Zum Phänomen "Menschenhandel"

Worum geht es also beim Menschenhandel?

- Aktivitäten der Anwerbung und des Transportes von Personen
- zum Zwecke der Ausbeutung
- unter Täuschung, Androhung oder Anwendung von Gewalt oder Ausnutzung von Hilflosigkeit

- das ist Menschenhandel. Dabei umfasst der Begriff der "Ausbeutung" vor allem die Ausbeutung von Prostituierten oder andere

Formen der sexuellen Ausbeutung, Sklaverei-ähnliche Praktiken oder Zwangsarbeit. Die Ausbeutung steht auch ganz im Zentrum der deutschen Strafvorschriften gegen den Menschenhandel.

In Europa sind fast alle Staaten von Menschenhandel betroffen: die ökonomisch schlechter gestellten östlichen Länder "versorgen" die reicheren westlichen Nationen mit Frauen, Männern und Kindern, die hier zu sexuellen Diensten und minderwertigen Arbeiten missbraucht und ausgenutzt werden. Aber auch aus Afrika, Asien und Lateinamerika gelangen Menschen nach Westeuropa.

Diese Menschen werden häufig mittels Drohung, Gewaltanwendung, Zwang, Betrug, Täuschung

und anderer Methoden durch organisierte Gruppen in andere Länder gebracht, wobei die Täter enorme Gewinne bei relativ geringer Gefahr der Entdeckung und Bestrafung erzielen.

Menschenhandel und Zwangsprostitution sind neben Wirtschafts- und Drogenkriminalität das dritte bedeutsame Betätigungsfeld organisierter krimineller Gruppen. Zugleich sind sie - und das macht sie besonders attraktiv - eine Kriminalitätsform, mit der sich sehr schnell sehr viel Geld verdienen lässt, ohne dass hierzu erhebliche Investitionen getätigt werden müssten.

Mit der erforderlichen Rücksichtslosigkeit und Brutalität wird die "Ware Mensch" zum eigenen Nutzen wie eine Zitrone ausgepresst.

Dabei geht es nicht nur um sexuelle Dienste, erfasst sind auch die Ausbeutung als Haushaltshilfen, in der Gastronomie, in der Landwirtschaft, im Baugewerbe oder in Schlachthöfen.

Dem Thema der Tagung entsprechend will ich mich hier jedoch auf die sexuelle Ausbeutung beschränken. Insoweit erfolgt auch die Fokussierung auf den "Frauenhandel" vollkommen zu Recht. Denn es handelt sich ganz überwiegend um weibliche Opfer.

Die Entstehung von kriminellm Frauenhandel wird durch bestimmte wirtschaftliche und soziale Rahmenbedingungen begünstigt, wenn nicht sogar erst ermöglicht. Dies sind:

- Die Ökonomisierung von "Sex" als Ware,

- nachhaltiges Gewinnstreben,
- große Unterschiede in den wirtschaftlichen Rahmen- und Lebensbedingungen zwischen Herkunfts- und Zielland,
- Mobilität mit geringen tatsächlichen und rechtlichen Hürden,
- eine gesellschaftliche Umbruchssituation im Herkunftsland,
- sowie fehlende intakte familiäre und soziale Strukturen auf der Opferseite.

Insbesondere die wirtschaftlichen Anreize für den Täter bilden den Nährboden für die Entstehung des kriminellen Frauenhandels, bei denen Frauen zur Prostitution gezwungen werden.

Diese Rahmenbedingungen finden wir allerdings auch in Fällen, in denen ein strafbarer Menschenhandel nicht vorliegt. Besonders deutlich wird dies bei der Prostitution aus Armut. Hier sind die Frauen sozial und ökonomisch abhängig und von daher gesehen relativ unfrei, sie handeln aber häufig ohne für das Strafrecht ausreichenden Zwang.

Angesprochen sind damit die strukturellen Probleme, namentlich in Gestalt der krassen ökonomischen Unterschiede in Europa, die sich auch mit den Mitteln des Strafrechts nicht lösen lassen. Dieser Grenzen des Strafrechts in Fällen wirtschaftlicher Abhängigkeit muss man sich klar bewusst sein.

Was hier aus kriminalpolitischer Sicht jedoch getan werden kann und muss, ist - neben einer Bekämpfung strafwürdiger Auswüchse - eine Regulierung des Marktes. Hier sind wir in Deutschland mittlerweile - und endlich - auf einem guten Weg. Ich werde darauf noch zurückkommen.

### **Anrede!**

III. Schwierigkeiten  
der Strafverfolgung

Welche Schwierigkeiten sind es nun, die die Strafverfolgung der Fälle des Frauenhandels aus Sicht der Justiz kennzeichnen?

Frauenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung ist ein Delikt, das sich durch komplexe und nur schwer zu ermittelnde Tatstrukturen auszeichnet.

Vielfach gelingt erst über Gespräche mit möglichen Opfern der Einstieg in die polizeilichen Ermittlungen gegen die Täter. Die Identifizierung der meist weiblichen Opfer bildet daher einen wichtigen, häufig sogar den ersten Schritt zur Einleitung von Ermittlungsverfahren gegen die Ausbeuter.

Neben der schwierigen Gewinnung von Opferzeugen sind als Ermittlungshindernisse insbesondere der Umfang der Verfahren, schwer zu durchdringende, ausländische Tätergruppierungen, die Vernetzung der Täter untereinander und die grenzüberschreitende, arbeitsteilige Tatbegehung zu nennen.

Hinzu kommt die häufige Rotation der Opfer im Sinne eines Wechsels des Prostitutionsorts.

Für die Strafverfolgungsbehörden erhöht eine Rotation der Opfer die Komplexität der Ermittlungen: Aufgrund des Ortswechsels kann die Zuständigkeit einer anderen Polizeidienststelle oder Staatsanwaltschaft gegeben sein. Darüber hinaus kann die Lokalisierung und Identifizierung von Opfern und Tätern erschwert werden.

Etwas näher eingehen will ich auf die Bedeutung der Opferaussagen. Hierzu ist grundsätzlich festzuhalten: Die Nachweisführung in Fällen des Frauenhandels steht und fällt in aller Regel mit der Aussagebereitschaft des Opfers.

Genau diese ist aber nicht immer vorhanden, sind die Opfer doch häufig physischen und vor allem psychischen Druck ausgesetzt, unterliegen enger Überwachung und sind daher extrem eingeschüchtert.

Gleichzeitig können das Ziel der Betroffenen, in Deutschland Geld zu verdienen, die Angst vor Abschiebung oder eine erlittene Traumatisierung von Bedeutung sein.

Für eine erfolgreiche Strafverfolgung muss daher die Aussagebereitschaft der Opfer durch geeignete Betreuungsmaßnahmen und ein damit einhergehendes Schaffen von Vertrauen erarbeitet werden.

In der Praxis spielen hier Betreuungs- und Unterstützungsmöglichkeiten von Fachberatungsstellen und Opferanwälten eine große Rolle, namentlich wenn es um die Stabilisierung der Betroffenen und die Förderung ihrer Aussagebereitschaft geht.

Stellvertretend für die vielen unentbehrlichen Helfer auf diesem Gebiet, darf ich an dieser Stelle meinen Dank und meine Anerkennung aussprechen gegenüber den Organisationen "Jadwiga" und "Solwodi", die an dieser Tagung auch mit Referentinnen vertreten sind. Mit Ihrem unermüdlichen Einsatz für die Belange der Opfer leisten Sie einen wichtigen Dienst auch für die Belange der Strafverfolgung!

Für die Justiz stellen Befragungen von Menschenhandelsopfern einen heiklen Balanceakt zwischen formellen strafprozessualen Erfordernissen und Opferinteressen dar. Die Strafverfolgungspraxis hat hier gute Erfahrungen mit ermittelungsrichterlichen Vernehmungen der Opferzeugen gemacht, bei denen Beschuldigte und deren Verteidiger in einem Nebenraum der Vernehmung beiwohnen können.

Derartige Videoaufzeichnungen können später in die Hauptverhandlung eingeführt und auch eine Verurteilung hierauf gestützt werden. Das ist deshalb von besonderer Bedeutung, weil die meist ausländischen Opferzeugen zum Zeitpunkt des Prozess nicht selten wieder in ihr Heimatland zurückgekehrt sind.

Als wenig Erfolg versprechend hat sich dagegen die Strategie erwiesen, die Zeugen erst einmal nach Hause zu entlassen, gegen das Versprechen einer späteren Ladung Folge zu leisten, die im Wege der Rechtshilfe rechtzeitig zum Termin bewerkstelligt werden kann.

Die allermeisten Opfer sind, einmal zu Hause angekommen, heilfroh alles hinter sich lassen zu können. Selbst gutes Zureden durch engagierte Vertreter von Polizei und Staatsanwaltschaft im Heimatland vermag sie dann nicht mehr zur Rückkehr zu motivieren.

#### IV. Kriminalpolitik

Vor diesem Hintergrund ist es - und damit komme ich zu dem rechtspolitischen Teil meiner Rede - verständlich, wenn die Forderung erhoben wird, die Tatbestände zum

Menschenhandel so auszugestalten, dass es einer Aussage des Opfers zur Verurteilung nicht bedarf.

Im Koalitionsvertrag der Großen Koalition finden sich hierzu die beiden Sätze "Wir wollen Frauen vor Menschenhandel und Zwangsprostitution besser schützen und die Täter konsequenter bestrafen. Künftig sollen Verurteilungen nicht mehr daran scheitern, dass das Opfer nicht aussagt."

Auch mir erscheint es bedeutsam, dass geprüft wird, ob die Tatbestände zum Menschenhandel im Strafgesetzbuch verbessert werden können. Aber wir müssen uns ganz klar bewusst sein, dass Ausbeutungstatbestände, die an eine individuelle Opfersituation anknüpfen, ohne die

Aussage des betroffenen Opfers in aller Regel nicht bewiesen werden können. Die innere Befindlichkeit des Opfers und die Auswirkungen des Täterverhaltens auf das Opfer können letztlich nur durch dieses selbst beweiskräftig dokumentiert werden. Gelingt dies nicht, muss gegebenenfalls auf andere Tatbestände wie etwa die Zuhälterei zurückgegriffen werden.

Umso wichtiger ist es daher, dass diesbezüglich ein schlagkräftiges Instrumentarium zur Verfolgung der Täter zur Verfügung steht. Ich setze mich daher nachdrücklich dafür ein, dass auch in Fällen der Zuhälterei die Möglichkeit einer Telekommunikationsüberwachung eingeführt wird. Auf diesem Wege können konspirative Abreden zwischen Bordellbetreibern und Zuhältern, aber auch die

Überwachung der Prostituierten durch die Zuhälter beweiskräftig dokumentiert werden. Die Bedeutung einer Opferaussage sinkt, je mehr ich anderweitige Beweismittel zur Verfügung habe.

Ein weiterer Punkt, der auch in dem Koalitionsvertrag seinen Niederschlag gefunden hat, ist die Bestrafung der "Freier" von Zwangsprostituierten. Dort findet sich der Satz: "Wir werden nicht nur gegen die Menschenhändler, sondern auch gegen diejenigen vorgehen, die wissentlich und willentlich die Zwangslage der Opfer von Menschenhandel und Zwangsprostitution ausnutzen und diese zu sexuellen Handlungen missbrauchen."

Damit wird eine langjährige bayerische Forderung aufgegriffen.

Worum geht es dabei?

Nach geltendem Strafrecht machen sich "Freier", die Dienste von Menschenhandelsopfern in Anspruch nehmen, in aller Regel nicht strafbar. Das gilt selbst dann, wenn mit Händen zu greifen ist, dass es sich bei den Frauen um Opfer skrupelloser Krimineller handelt.

Das ist unerträglich und darf nicht so bleiben!

Die Drahtzieher des Verbrechens hätten keine Basis für ihr Tun, wenn "Freier" die Situation der Opfer nicht schamlos ausnutzen und so ihren Beitrag zur sexuellen Ausbeutung leisten würden. Erst die Nachfrage schafft den Markt!

Natürlich wird der Nachweis eines entsprechenden Verhaltens nicht leicht fallen. Es kann aber keine Alternative sein, die Personen, die durch ihre Nachfrage zur Ausbeutung beitragen und dadurch deren Menschenwürde missachten, mit der Straflosigkeit zu prämiieren.

Im Übrigen: Nachweisprobleme gibt es auch bei anderen Strafvorschriften. Es ist dort aber noch niemand auf den Gedanken verfallen, unter Berufung hierauf Entkriminalisierungen zu verlangen.

Auch der weitere Einwand, die Freierstrafbarkeit sei kontraproduktiv, da hierdurch potenzielle Zeugen zu Beschuldigten werden, überzeugt mich nicht. Wir können nicht die Kriminalisierung eines strafwürdigen Verhaltens mit der Begründung unterlassen, dass dem Täter dadurch die Beschuldigtenrechte verschafft werden.

Auch in anderen Fällen, in denen - wie etwa bei der Kinderpornografie, dem unerlaubten Glücksspiel oder dem Drogenbesitz - die Nachfrage pönalisiert wird, hat sich dieser Umstand nicht als Hemmnis für eine effektive Strafverfolgung erwiesen. Ein Letztes hierzu: Auch das Recht der Europäischen Union legt den Mitgliedstaaten nahe, einen entsprechenden Straftatbestand einzuführen.

Damit bin ich schon bei dem Punkt, der hier ebenfalls Erwähnung finden muss. Auf Bundesebene bedarf immer noch die EU-Richtlinie von 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels der Umsetzung. Die Frist zur Umsetzung ist seit 1 ½ Jahren verstrichen. Ein Gesetzentwurf der Bundesregierung aus der vergangenen Legislaturperiode ist mit deren Ende der Diskontinuität anheimgefallen.

Diese Verzögerung ist wenig erfreulich. Wir müssen allerdings auch erkennen, dass für den Bereich der sexuellen Ausbeutung das deutsche Strafrecht heute bereits wesentlichen Anforderungen der Richtlinie entspricht.

Größere Änderungsnotwendigkeiten betreffen den Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft. Für den Bereich des Opferschutzes gibt schließlich auch der aktuelle Referentenentwurf des Bundesjustizministeriums für ein 3. Opferrechtsreformgesetz weitere Impulse zum Schutz auch der Opfer von Menschenhandel und Zwangsprostitution.

So soll dadurch beispielweise die psychosoziale Prozessbegleitung für besonders schutzbedürftige Opfer gesetzlich verankert werden.

Nichtsdestotrotz: Die EU-Richtlinie muss schnellstmöglich umgesetzt werden. Wir dürfen in Europa hier nicht zum Schlusslicht werden.

Daher begrüße ich es sehr, dass der Bundesjustizminister nunmehr angekündigt hat, bis zum Ende des Jahres einen neuen Entwurf vorzulegen.

### **Anrede!**

Ein mindestens ebenso wichtiger, wenn nicht gar bedeutsamerer Punkt bei der Bekämpfung von Frauenhandel und Zwangsprostitution - und damit komme ich zum Schluss - ist allerdings die überfällige Regulierung der Prostitution. Die derzeit im Bundesfamilienministerium laufenden Bestrebungen, hier ein klares Regelungskonzept aufzustellen, sind auch aus strafrechtlicher Sicht von Bedeutung.

Dazu muss man wissen, dass Menschenhandel ein Delikt ist, das in der Mehrzahl der Fälle nicht durch Eigeninitiative von Opfern, also etwa durch Anzeigen, bekannt wird. Erkenntnisse beruhen vielmehr überwiegend auf von Strafverfolgungsbehörden durchgeführten Kontrollen.

In den vergangenen Jahren wurden Fälle von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung ausschließlich im Prostitutionsmilieu bekannt. Da dieses Milieu aber aufgrund begrenzter fachgesetzlicher Aufsichts-, Kontroll- und Überwachungsbefugnisse nicht durchgängig überprüft werden kann, können bislang seitens der Polizei eigeninitiativ eher selten Anhaltspunkte für einen Anfangsverdacht auf Menschenhandel gewonnen werden.

Wenn hier nun zukünftig eine enge behördliche Überwachung und Regulierung stattfindet, lässt sich hoffen, dass es weitaus häufiger und früher gelingt, entsprechende Ausbeutungsverhältnisse aufzudecken und das für eine Aussage notwendige Vertrauen der Opfer in die staatlichen Behörden zu stärken.

### **Anrede!**

Die derzeit laufenden Überlegungen sind aus meiner Sicht eine richtige und ermutigende Entwicklung. Gleichwohl dürfen wir uns keinen Illusionen hingeben. Der Frauenhandel wird auch in Zukunft ein wichtiges Betätigungsfeld skrupelloser Krimineller bleiben. Diesen müssen und werden wir gerade auch mit den Mitteln des Strafrechts konsequent entgegen treten.

Ich freue mich nun sehr auf Ihre Fragen und auf unsere Diskussion!