

## INHALT

## Seiten

- 3 VORWORT - Angelika Klingel
- 4f Halbe Kraft reicht nicht - Volle Kraft voraus für Parité**  
Beschlüsse der Delegiertenversammlung vom 26.4.2013  
Antworten auf Schreiben des Deutschen Frauenrates an die Länder

**DOKUMENTATION**

- 6 f Beschlüsse der LFR-Delegiertenversammlung vom 26.4.2013
- 8 ff Informationsveranstaltung „11 Jahre Prostitutionsgesetz:  
Bilanz und Handlungsbedarf aus Frauensicht“.

**SCHWERPUNKT****Prostitution - Menschenhandel - Arbeitsausbeutung**

- 18 f Landtags-Anfrage zur Prostitution in Baden-Württemberg
- 20 f Europäische Frauenlobby: Brussel's Call
- 22 ff Konvention des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels  
EU-Studie zum Menschenhandel
- 26 ff Projekt OPEN - Hintergrundbericht von Esther Peylo und Elke Ahrens  
zur Situation in Rumänien, der Ukraine und Deutschland
- 29 Bündnis Faire Arbeitsmigration Baden-Württemberg
- 30 f Konvention 189 „Menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte“  
der Internationalen Arbeitsorganisation  
Deutsches Institut für Menschenrechte: Projekt „Zwangsarbeit heute“

## Impressum:

RUNDBRIEF - Informationsschrift  
des Landesfrauenrates Baden-Württemberg

## Herausgeberin:

Landesfrauenrat Baden-Württemberg

Gymnasiumstr. 43, 70174 Stuttgart

Tel 0711-621135

[www.landesfrauenrat-bw.de](http://www.landesfrauenrat-bw.de)

Redaktion Ausgabe 2-2013:

Claudia Sünder (verantw.), Anita Wiese

Nicht namentlich gekennzeichnete Artikel sind von der  
Redaktion erstellt.

Fotos: Landesfrauenrat Baden-Württemberg

Druck: Rudolf-Sophien-Stift gGmbH, Stuttgart

## NEU!

Den RUNDBRIEF gibt es ab 2013 zum kostenlosen

Herunterladen im Internet unter

[www.landesfrauenrat-bw.de/publikationen](http://www.landesfrauenrat-bw.de/publikationen).

## DIE WÜRDE DES MENSCHEN - AUCH DER FRAUEN - IST UNANTASTBAR.

Liebe Leserinnen, liebe Leser,

„Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt“, lautet wörtlich der Grundgesetzauftrag aus Art 1 GG.

Unserem Selbstverständnis als Teil der Zivilgesellschaft entspricht es, den Staat an diesen Auftrag zu erinnern, wenn wir ihn nicht hinreichend erfüllt sehen.

Unserem Selbstverständnis als Netzwerk der Frauenverbände des Landes entspricht es, auch Für-Sprecherinnen zu sein für jene Frauen, die noch nicht stark genug sind, um für sich selbst zu sprechen oder organisiert ihre Stimme zu erheben um ihre Rechte einzufordern.

Mitten in Europa, mitten in Baden-Württemberg werden grundlegende Menschenrechte verletzt und grundlegende Rechte von Arbeitnehmerinnen nicht gewährt.

Frauen stellen den Großteil der Betroffenen von Menschenhandel, sei es zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung oder zum Zwecke der Arbeitsausbeutung. Die zentralen Befunde der im April veröffentlichten EU-Studie zum Menschenhandel in Europa müssen uns alarmieren! 68 % der Opfer waren Frauen, 17 % Männer, 12 % Mädchen und 3 % Jungen. Bei den meisten der Opfer erfolgte der Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung (62 %). Menschenhandel zum Zweck der Zwangsarbeit (25 %) steht an zweiter Stelle. Die Mehrheit der ermittelten und mutmaßlichen Opfer stammen aus EU-Mitgliedstaaten (61%)! Diese Zahlen können aufgrund des hohen Dunkelfeldes in diesem Bereich der Kriminalität als Spitze des Eisbergs gelesen werden.

Die Studie stellt einen Anstieg der Betroffenen von Menschenhandel um 18 % und im gleichen Zeitraum (2008 bis 2010) einen Rückgang der Verurteilungen um 13 % fest. Täter könnten dies so lesen: ihre Chancen, ungestraft davon zu kommen sind eher gestiegen.

Die soziale Ungleichheit innerhalb der Staaten der EU und das Gefälle zwischen den Staaten der EU löst armutsbedingte



Wanderungsbewegungen innerhalb Europas aus, bietet offenbar aber auch einen Nährboden für Ausbeutungsverhältnisse und Menschenrechtsverletzungen, die zeitweilig bereits der Vergangenheit zugeordnet werden konnten.

Menschenrechte zu gewährleisten und die Chancengleichheit von Frauen und Männern zu verwirklichen sind europaweite Aufgaben und es sind Aufgaben, die auch in der Landes- und der Kommunalpolitik aktiv gelöst werden müssen. Es geht einerseits um Menschenrechte, Frauenrechte, Arbeitnehmerinnenrechte und gleichzeitig auch darum, welches Europa der Zukunft wir entwickeln wollen.

Rund 100 Frauen und einige Männer konnten wir zu unserer Informationsveranstaltung „11 Jahre Prostitutionsgesetz – Bilanz und Handlungsbedarf aus Frauensicht“ am 26. April in Stuttgart begrüßen, ein großer Andrang in den Veranstaltungssaal im Haus der Katholischen Kirche am frühen Freitagnachmittag für ein offensichtlich auch emotional sehr besetztes Thema. Wir dokumentieren die Veranstaltungsbeiträge für Sie in diesem Rundbrief.

Eine Gesellschaft ohne Prostitution ist das Ziel, das wir mit unserer Resolution – aus Frauensicht – formulieren.

Ein Europa ohne Prostitution ist das Ziel, für das die Europäische Frauenlobby mit ihrer Kampagne und ihrem Brüsseler Auftritt eintritt.

Auch wesentliche weitere Beschlüsse der Delegiertenversammlung am 26. April zielen auf eine Verbesserung der Lage der Menschenrechte von Frauen, so die Beschlüsse zur Umsetzung der EU-Konvention zur Bekämpfung des Menschenhandels und zur Konvention 189 „Menschenwürdi-

ge Arbeit für Hausangestellte“ der Internationalen Arbeitsorganisation.

Wir haben für Sie in diesem Rundbrief einige Hintergrundinformationen zu diesen weiteren Beschlüssen zusammengestellt.

Die EU-Konvention bzw. Richtlinie gegen Menschenhandel bietet ebenso wie die Richtlinie der Internationalen Arbeitsorganisation über die Rechte von Hausangestellten ein wichtiges rechtliches Gerüst, das dringlichst ausgefüllt werden muss. Damit die Opfer von Menschenhandel zu ihrem Recht kommen, wirksamen Schutz und Unterstützung erfahren, benötigen sie Zugänge zu Information, Anlaufstellen, Zufluchtstätten, einen Aufenthaltsstatus, finanzielle Hilfen, Entschädigung usw.

Um aus ihrer isolierten Arbeitssituation heraus ihre Rechte als Arbeitnehmerinnen geltend zu machen, benötigen z.B. die Haushaltshilfen aus Ostmitteleuropa leicht zugängliche Informations- und Beratungsangebote, auch in ihren Herkunftssprachen.

Der Verein für Internationale Jugendarbeit (vij) leistet in diesem Feld seit Jahren wichtige praktische Pionierinnenarbeit.

Für den exklusiv für diese Ausgabe des Rundbriefs von Esther Peylo und Elke Ahrens verfassten Hintergrundbericht sind wir daher besonders dankbar.

Besonders weibliche Betroffene von Menschenhandel benötigen Für-SprecherInnen aus gesellschaftlichen Gruppen und der Politik. Dem neu gegründeten Bündnis Faire Arbeitsmigration, das verschiedene gesellschaftliche Akteure und Beratungsstellen vernetzt, schließt sich auch der Landesfrauenrat an – eine Konsequenz aus den Beschlüssen der Delegiertenversammlung.

Wir hoffen, dass Ihnen die nachfolgenden Berichte und Hintergrundinformationen für Ihr eigenes Engagement hilfreich sind.

Ihre Angelika Klingel

Delegiertenversammlung  
26. April 2013 - Beschlüsse

Themenfeld Gleichstellungspolitik

### Verfassungsänderung zur Ermöglichung verbindlicher gesetzlicher Quotenregelungen in Wahlgesetzen im Bund und in den Ländern

Der Landesfrauenrat Baden-Württemberg fordert die Landesregierung Baden-Württemberg auf, zeitnah – spätestens nach der Bundestagswahl im September 2013 – über den Bundesrat die Initiative für eine Verfassungsänderung zu ergreifen, dahingehend, dass Wahlgesetzen mit verbindlichen Quotenregelungen für die Kandidaturlisten in Bund und in den Ländern keine verfassungsrechtlichen Bedenken in Bezug auf die Parteienfreiheit entgegenstehen.

### Novellierung des Chancengleichheitsgesetzes Baden-Württemberg

Der Landesfrauenrat Baden-Württemberg fordert die Landesregierung Baden-Württemberg auf, das im Frühjahr 2012 eingeleitete Verfahren zur Novellierung des Chancengleichheitsgesetzes zu beschleunigen.

### Mitstreiterinnen und Mitstreiter auf Bundesebene gesucht!

Insbesondere für unsere Forderung nach einer Verfassungsänderung zur Ermöglichung von Quoten in Wahlgesetzen benötigen wir Unterstützung auf Bundesebene bzw. aus anderen Bundesländern! Daher hat der Vorstand des Landesfrauenrats Baden-Württemberg diesen und die weiteren auch die Bundesebene betreffenden Beschlüsse der diesjährigen Konferenz der Landesfrauenräte (KLFR) vorgelegt – die KLFR findet im Juni in München statt. Der LFR hat zudem Frauenministerin Katrin Altpeter MdL gebeten, die Anliegen auch in die diesjährige Konferenz der Frauen- und GleichstellungsministerInnen einzubringen.

## PARITÉ IN DIE PARLAMENTE



### TIPP - Die Kommunalwahl 2014 im Blick:

#### Postkartenmotive und Plakate zur Unterstützung örtlicher Aktivitäten

Zum Herunterladen unter [www.halbe-kraft-reicht-nicht.de/tl\\_files/media/pdf/LFR\\_Volle\\_Kraft\\_voraus\\_CMYK\\_DRUCK.pdf](http://www.halbe-kraft-reicht-nicht.de/tl_files/media/pdf/LFR_Volle_Kraft_voraus_CMYK_DRUCK.pdf)

Wenn in diesem Jahr Kandidaturlisten für die Kommunalwahlen 2014 zusammengestellt werden, gilt es, vor Ort – je nach dem: den nötigen Druck, die nötige Phantasie oder auch die nötige Motivationskraft – zu entwickeln, damit mehr Frauen auf den Listen und an aussichtsreichen Plätzen platziert werden. Und auch gewählt werden. Zur Unterstützung für örtliche Aktivitäten bietet der Landesfrauenrat Postkartenmotive als Druckvorlage an, die rückseitig mit eigenen Logos und Hinweisen ergänzt werden können. Diese können bei uns als Druckvorlagen kostenfrei angefordert bzw. von der Seite [halbe-kraft-reicht-nicht.de](http://halbe-kraft-reicht-nicht.de) herunter geladen werden.

### Deutscher Frauenrat:

**Geschlechterparität bei Wahlen in Deutschland** hatte die Mitgliederversammlung des Deutschen Frauenrates 2010 gefordert, im Wortlaut:

*"Die Bundesregierung wird aufgefordert, Initiativen zur Schaffung von Paritätsgesetzen auf allen politischen Ebenen für Wahlen nach dem Vorbild etwa des französischen Gesetzes vom 6. Juni 2000 zu ergreifen. Dabei sind folgende Kernpunkte zu berücksichtigen:*

1. *Es müssen Quotenregelungen vorgesehen werden, die die Aufstellung von geschlechterparitätischen Listen von Kandidatinnen und Kandidaten zu Wahlen auf der jeweiligen Parlamentsebene garantieren. Dabei betreffen die Quotenregelungen sowohl die Zusammensetzung der Landeslisten als auch die Quotierung von Direktwahlkandidaturen. In Analogie zum französischen Vorbild ist festzulegen, dass der Unterschied zwischen der Anzahl von Kandidaturen der beiden Geschlechter nicht größer als eins sein darf. (Also bei gerader Anzahl von Kandidaturen, etwa 50, 25:25; bei ungerader, etwa 51, 25:26.)*

2. *Bei Verstößen gegen das Paritätsgesetz sind folgende Sanktionen vorzusehen:*

a) *Die Einhaltung der Quotierung ist für die jeweiligen Listen zwingend, ein Verstoß führt zur Ungültigkeit der nicht paritätisch vorgenommenen Nominierungen und zur Notwendigkeit einer Nachbesetzung der betreffenden Listenplätze.*

b) *Sobald der Unterschied zwischen der Anzahl von Direktkandidatinnen und –kandidaten mehr als 2 Prozent beträgt, sind finanzielle Sanktionen anzuwenden. In Analogie zum französischen Vorbild käme eine Kürzung der staatlichen Parteienfinanzierung um 1 Prozent je Prozent Abweichung von der Parität in Betracht."*

Am 25. März 2013 hatte der Deutsche Frauenrat (DF) in einem Schreiben an die MinisterpräsidentInnen der Länder diese dazu aufgefordert Paritätsgesetze zu schaffen.

Der DF verwies dabei ausdrücklich auf die Initiativen der Landesfrauenräte Baden-Württemberg und Bayern, wörtlich:

*„Die Resolutionen und Initiativen dieser beiden Landesfrauenräte sind ganz im Sinne des DEUTSCHE FRAUENRATES, der 2010 einen Beschluss gefasst hat, in dem die Bundesregierung aufgefordert wird, Initiativen zur Schaffung von Paritätsgesetzen auf allen politischen Ebenen für Wahlen nach dem Vorbild etwa des französischen Gesetzes vom 6. Juni 2000 zu ergreifen.*

*Der DEUTSCHE FRAUENRAT fordert Sie dazu auf, sich für die Schaffung von Paritätsgesetzen in Ihrer Landesregierung einzusetzen.“*

## PARITÉ IN DIE PARLAMENTE

### Antworten auf Schreiben des Deutschen Frauenrates Verfassungsrechtliche Bedenken überwiegen in Bundesländern

Inzwischen sind beim DF etliche Antwortschreiben von Landesregierungen eingegangen, die auch den Landesfrauenräten vom DF zur Verfügung gestellt wurden. Nachfolgend Auszüge aus inhaltlichen Antworten (Stand: 31.5.2013).

Verfassungsrechtliche Bedenken bezogen auf die Parteienfreiheit werden in vielen Antworten geäußert, jedoch mit unterschiedlicher Konsequenz:

von der deutlichen Ablehnung jeglichen Ansinnens einer Verfassungsänderung (Thüringen) bis hin zu klaren Unterstützungssignalen für eine entsprechende Änderung (Rheinland-Pfalz).

Für das **Bayrische Staatsministerium** des Inneren äußert Ministerialrat Dr. Thum in seinem Antwortschreiben vom 7.5.2013 grundsätzliche verfassungsrechtliche Einwände:

*„Mit einer solchen Regelung wäre ein erheblicher Eingriff in die innerparteiliche Kandidatenauswahl und die programmatische Ausrichtung der Parteien und Wählergruppen durch den Staat verbunden. Zugleich würde nicht unerheblich in die Wahlvorschlagsfreiheit und in die Wahlgleichheit eingegriffen, da die Aufstellungsberechtigten in ihrer Entscheidung, welche Kandidatinnen und Kandidaten für welchen Wahlkreis oder Stimmkreis aufgestellt und welche Platzierung sie auf den Listen erhalten sollen, eingeschränkt wären und nicht jedes Mitglied einer Partei oder Wählergruppe unabhängig von seinem Geschlecht mit den gleichen Chancen kandidieren könnte. Dabei handelt es sich um grundlegende Prinzipien des Wahl und Parteienrechts, die durch die Verfassung besonders geschützt werden.“*

Abschließend legt die Antwort nahe, dass Bayern auch gar keine Quotenregelung mehr benötige, da der Frauenanteil ohnehin im Steigen begriffen sei:

*„Im Übrigen sei darauf hingewiesen, dass der Anteil an Frauen in den Parlamenten in den vergangenen Jahrzehnten gestiegen ist. Bei der letzten Landtagswahl in Bayern erhöhte sich der Anteil der Frauen an den Bewerbern auf 27,1 % und unter den Gewählten betrug der Anteil 31,0 %.“*

Das **Innenministerium Thüringen** sieht ebenfalls verfassungsrechtliche Problematiken und erachtet diese als so schwerwiegend, dass es eine klare Absage erteilt. In seinem Schreiben vom 28.5.2013 heißt es wörtlich:

*„Die Festschreibung einer Quote weiblicher Mandatsträger im Wahl- bzw. Parteienrecht wäre nach hiesiger Auffassung wohl selbst durch eine Verfassungsänderung nicht zu erreichen, weil sie die im Demokratieprinzip verankerte und insoweit änderungsfeste prinzipielle Gleichheit aller Staatsbürger infrage stellen würde. (...)*

*Vor diesem rechtlichen Hintergrund bitte ich um Ihr Verständnis dafür, dass sich die Landesregierung nicht für die von Ihnen geforderten Rechtsänderungen einsetzt.“*

Eine positive Antwort kam von der **Ministerpräsidentin des Landes Rheinland-Pfalz, Malu Dreyer**. Sie schlägt auch einen Weg zu einem Verfassungsänderungsantrag vor: ein fraktionsübergreifender Antrag der Frauenpolitikerinnen im Bundestag auf Ergänzung des Artikel 3 Abs. 2 GG um Quoten.

In ihrem Schreiben vom 6.5.2013 führt sie u.a. aus:

*„Artikel 3 Absatz 2 des Grundgesetzes ermöglicht allerdings nach dem derzeit vorherrschenden Verfassungsverständnis keine Geschlechterquoten für Wahlvorschläge, wenn die strukturelle Verletzung der Chancengleichheit von Wahlbewerberinnen nicht nachgewiesen ist („Chancengleichheit statt Ergebnisgleichheit“). Eine ‚verfassungsfeste‘ Geschlechterquote auf allen Ebenen erscheint somit erst nach Änderung des Grundgesetzes möglich. Dies war auch das Ergebnis einer Prüfung durch die Landesregierung, ob für Kommunalwahllisten eine Geschlechterquote möglich ist. (...)*

*Es bleibt ein frauenpolitisches Anliegen, durch eine Ergänzung des Artikel 3 Abs. 2 GG Quoten zu ermöglichen, wenn mildere Mittel sich als nicht gleich wirksam gezeigt haben. Im Hinblick auf die Notwendigkeit von verfassungsändernden Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat erscheint mir das allenfalls durch einen fraktionsübergreifenden Antrag der Frauenpolitikerinnen im Bundestag denkbar.“*



Zu den nun in Rheinland-Pfalz getroffenen Regelungen zum Kommunalwahlgesetz informiert Dreyer im gleichen Schreiben:

*„Das Kommunalwahlgesetz wurde um einen Appell an die kommunalen Gliederungen der Parteien und Wählergruppen ergänzt, bei der Aufstellung der Wahllisten Geschlechterparität anzustreben. Die Stimmzettel enthalten zur Information des Wählers und der Wählerin beispielsweise bei Verhältniswahlen Angaben über das Ziel der Geschlechterparität und über den in der vergangenen Wahlperiode tatsächlich erreichten Geschlechteranteil. Außerdem sollen erstmals eine Paritätsstatistik und ein Paritätsbericht eingeführt werden. Das ermöglicht nach einer statistischen Auswertung die Prüfung, ob strukturelle Benachteiligungen vorliegen. Sofern dies der Fall ist, wird sich die Frage nach einer Quote erneut stellen.“*

Aus dem **Land Brandenburg** erging am 18.4.2013 ein Antwortschreiben des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie. Die Landesgleichstellungsbeauftragte Sabine Hübner versicherte:

*„Eine gleichberechtigte Teilhabe von Frauen in den Kommunal- und Landesparlamenten ist auch ein gleichstellungspolitisches Anliegen der Landesregierung Brandenburg. Daher begrüße ich ausdrücklich Ihr Engagement und bedanke mich recht herzlich für Ihre Anregungen.“*

**DELEGIERTENVERSAMMLUNG 26. APRIL 2013****Beschlüsse zum Themenfeld Menschenrechte****Umsetzung der Konvention 189 „Menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte“ der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) in Baden-Württemberg**

Der Landesfrauenrat Baden-Württemberg fordert die Landesregierung Baden-Württemberg sowie die zuständigen Tarifpartner, die Bundesagentur für Arbeit, Verbände und Einrichtungen auf, wirksame Instrumente für die Einhaltung und Umsetzung der ILO-Konvention 189 „Menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte“ in Baden-Württemberg zu entwickeln sowie zur Überprüfung der Wirksamkeit von Maßnahmen die Datengrundlage entscheidend zu verbessern.

Es ist Sorge zu tragen, dass insbesondere folgende in der ILO-Konvention genannten Rechte tatsächlich umgesetzt werden können:

Artikel 7: Information über Beschäftigungsbedingungen in leicht verständlicher Weise in schriftlichen Arbeitsverträgen;

Artikel 3, a: die Vereinigungsfreiheit und das Recht zu Kollektivverhandlungen;

Artikel 5: Gewährleistung eines Schutzes vor Missbrauch, Belästigung und Gewalt;

Artikel 10: Zusammenhängende Ruhezeiten und Anerkennung von Arbeitszeiten;

Artikel 11: Mindestlohnschutz und keine Diskriminierung beim Entgelt aufgrund des Geschlechts;

Artikel 15: Schutz insbesondere migrantischer Hausangestellter vor missbräuchlichen Praktiken, etwa durch private Arbeitsvermittler;

Artikel 17: Schaffung wirksamer und zugänglicher Beschwerdemechanismen zur Sicherstellung der Rechts- und Schutzvorschriften für Hausangestellte.

Hausangestellte müssen umfassenden Zugang zu verständlichen Informationen über ihre Rechte als ArbeitnehmerInnen, über die Folgen irregulärer Beschäftigung (Schwarzarbeit) und über Beratungsangebote in der Nähe ihres Arbeitsortes erhalten.

Kostenfreie Anlauf- und Beratungsstellen müssen flächendeckend gewährleistet werden. Dazu sollten sich potentielle Träger dieser Beratungsangebote (wie Gewerkschaften, hauswirtschaftliche Verbände, Kommunen, Migrationsberatungsstellen u.a.) unter Federführung des Ministeriums für Arbeit und Sozialordnung zu einem koordinierten Vorgehen zusammen finden.

Die Datenlage zur Beschäftigung von Hausangestellten in Baden-Württemberg ist deutlich zu verbessern.

Besonderes Augenmerk ist zudem auf die Bekämpfung des Menschenhandels zum Zwecke der Arbeitsausbeutung zu legen, gemäß des seit April 2013 in Deutschland umzusetzenden Übereinkommens des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels.

(Weitere Informationen S. 22 ff dieses Rundbriefs)

**Konvention des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels - Umsetzung in Bund und Land**

Der Landesfrauenrat Baden-Württemberg fordert Landtag und Landesregierung, insbesondere das Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren Baden-Württemberg, das Ministerium für Integration und das Justizministerium Baden-Württemberg auf, über den Bundesrat und die Ministerkonferenzen auf eine zügige Ratifizierung der Konvention des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels (SEV Nr. 197) hinzuwirken und für eine konsequente Umsetzung in Bund und Ländern Sorge zu tragen.

(Weitere Informationen S. 30 ff dieses Rundbriefs)

**Eindämmung frauenfeindlicher Werbung**

Der Landesfrauenrat Baden-Württemberg fordert die Landesregierung Baden-Württemberg auf, frauenfeindliche Werbung mit allen Mitteln zu bekämpfen. Agenturen, die solche Werbung kreieren und Firmen, die eine derartige Werbung einsetzen, sollen keine öffentlichen Aufträge des Landes mehr erhalten.

**Resolution: Eine Gesellschaft ohne Prostitution ist das Ziel. Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung wirksam bekämpfen**

Die Delegiertenversammlung des Landesfrauenrats Baden-Württemberg stellt fest: Einen Menschen zum Konsumartikel zu degradieren, ist mit der Würde des Menschen nicht vereinbar. Ein Freier tut genau dies. Prostitution ist nicht vereinbar mit der Würde des Menschen; denn Frauen und weibliche Sexualität werden zur Ware, zu einem käuflichen Objekt degradiert. Prostitution ist gerade deshalb kein Beruf wie jeder andere – aber für manche Frauen die einzige bezahlte Arbeit, die ihnen aus Not, Perspektivlosigkeit, Naivität oder mangelnder Information möglich erscheint.

In Prostitution und Zuhälterei (illegal oder legalisiert) findet das Machtverhältnis von

Männern über Frauen und ihre Sexualität einen deutlichen Ausdruck. In legalisierter und gesellschaftlich anerkannter Prostitution manifestiert sich die Anerkennung dieses Machtverhältnisses.

Wir fordern, dass der Staat und die Gesellschaft in Deutschland mit einem Prostitutionsverbot ein grundsätzliches Signal für einen gesellschaftlich anzustrebenden Wert einvernehmlicher nicht-warenförmiger Sexualbeziehungen setzen. Als Vorbild sehen wir die Gesetzgebung in Schweden und die Diskussion in einigen weiteren europäischen Ländern (z.B. in Frankreich).

**Eine Gesellschaft ohne Prostitution ist das Ziel.**

Wir erwarten, dass der Gesetzgeber dieses Ziel auch in Deutschland deutlich bekundet. Das Land Baden-Württemberg sollte mit einer erneuten und entsprechend erweiterten Bundesratsinitiative einerseits auf wirksameren Schutzmaßnahmen für die betroffenen Frauen insistieren; andererseits die Käufer/Freier mit der gesellschaftlichen Unerwünschtheit ihres Verhaltens konfrontieren.

Wir begrüßen und fordern eine Neufassung des Prostitutionsgesetzes entsprechend der Vorschläge, die auf Initiative des Landes Baden-Württemberg bereits im Jahr 2011 vom Bundesrat beschlossen wurden, weil das Ziel einer Gesellschaft ohne Prostitution nicht mit einer Kriminalisierung der

**DELEGIERTENVERSAMMLUNG 26. APRIL 2013****Resolution: Eine Gesellschaft ohne Prostitution ist das Ziel.**

aktuell als Prostituierte tätigen Frauen zu erreichen ist. Daher spricht sich der LFR gegen die Stigmatisierung und Kriminalisierung von Prostituierten aus. Die in der Prostitution tätigen Frauen, die meist aus Not, Perspektivlosigkeit, Naivität oder falschen Versprechungen in die Prostitution geraten, müssen den bestmöglichen Schutz vor Ausbeutung, Gewalt, Krankheit und Rechtlosigkeit bekommen. Sie müssen vermehrt Angebote zum Ausstieg aus der Prostitution erhalten.

**Die Delegiertenversammlung des Landesfrauenrats stellt fest:**

Das Ziel des deutschen Prostitutionsgesetzes von 2002: die Stärkung der Rechtsposition von Prostituierten wurde für die breite Mehrheit der Prostituierten nicht erreicht. Das Prostitutionsgesetz von 2002 hat nur einigen wenigen Frauen „genutzt“ und die überwiegende Mehrheit schutzlos gelassen.

Die vom Gesetzgeber gewollte Möglichkeit, eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen über den Abschluss von Arbeitsverträgen zu ermöglichen, hat kaum praktische Relevanz erlangt.

Profiteure der Neuregelungen sind vor allem Zuhälter und Bordellbetreiber, für die nun bessere Bedingungen bestehen wie unkontrollierbare Befugnisse, rechtliche Freiräume und steigender Profit. Ohne juristische Eingriffsmöglichkeit muss die Frau tun, was der Chef ihr sagt. D.h. dass Arbeitgeber in das sexuelle Selbstbestimmungsrecht der Frauen durch Weisungen eingreifen können.

Es gelang nicht, kriminellen Begleitscheinungen den Boden zu entziehen; ein Kriminalitätsmindernder Effekt war nicht nachweisbar.

Die Angst der Frauen hat nach Angaben der Polizei zu, die Aussagebereitschaft der Frauen gegen Zuhälter, die gegen das Gesetz verstoßen, hat abgenommen.

Mangelnde Sprachkenntnisse und Informations-/Beratungszugänge für ausländische Prostituierte ermöglichen diesen kaum, ihre Rechte geltend zu machen.

Das Prostitutionsgesetz erschwert nach Polizeiangaben sogar die Ahndung des gesamten Bereichs der strafbaren unfreiwilligen Prostitution. Zwangsprostitution – Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung, eine Straftat (§ 232 StGB)

– hat nach Angaben der Polizei zu- und nicht abgenommen.

Armutsmigration mündet offenbar vielfach in Prostitution zumal aus jenen EU-Ländern wo aktuell noch keine ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit gilt.

Wir fordern vom Land Baden-Württemberg:

**Bundesratsinitiative für ein Verbot der Prostitution****Wirksamere Bekämpfung des Menschenhandels**

Gesetzliche Rahmenbedingungen müssen eine wirksamere polizeiliche Bekämpfung des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung ermöglichen. Dies sollte zugleich in Umsetzung der ab dem 6.4.2013 geltenden EU-Richtlinie gegen Menschenhandel erfolgen, die den Opferschutz von Menschenhandel regelt.

Im Bereich Opferschutz ist eine Verbesserung der aufenthaltsrechtlichen Situation für Betroffene von Menschenhandel zu erwirken. Auch in Deutschland muss (wie z.B. in Italien) Opfern von Frauenhandel aus humanitären Gründen ein unbefristeter Aufenthaltstitel erteilt werden, ohne den Zwang vor Gericht aussagen zu müssen. Zudem muss Betroffenen geeignete Betreuung und Entschädigung garantiert werden.

Die vom Bundesrat vorgeschlagenen Vorgaben zur Überwachung und Kontrolle von Zuhältern und Bordellbetreibern (Erlaubnispflicht für Prostitutionsstätten und Meldepflichten) sollten gerade in Baden-Württemberg beispielgebend umgesetzt und in ihrer Wirkung überprüft werden.

Gegen Zuhälter und Bordellbetreiber:

Maßnahmen müssen darauf zielen, das Geschäft Prostitution für Vermieter, Bordellbetreiber/Zuhälter wirtschaftlich unattraktiv zu machen (z.B. durch Mietobergrenzen).

**Grundsätzlich: Erarbeitung eines Handlungskonzepts für notwendige landesrechtliche Anpassungen.****Gesundheitsschutz und psychosoziale Beratung**

Kondompflicht, Aufklärung und aufsuchende Angebote des Gesundheitsamtes sind wichtige präventive Maßnahmen, um Pro-

stituierte vor ansteckenden Erkrankungen (Geschlechtserkrankungen, HIV/AIDS) zu schützen und damit deren Verbreitung zu verhindern. Eine Kondomverpflichtung als präventive Maßnahme und Signal ist sinnvoll und notwendig, wenngleich kaum kontrollierbar.

Wirkungsvolle Hilfe für die Frauen sind Früherkennung und Frühbehandlung. Gerade ausländischen Frauen ohne Wissen um Hilfsmöglichkeiten und ihre Rechte böten verpflichtende Gesundheitsuntersuchungen die Chance, außerhalb ihrer überwachten Situation Ansprechpartnerinnen zu treffen. Hier könnte das Gesundheitsamt eine Aufgabe medizinischer Vorsorge und psychosozialer Betreuung und Beratung wahrnehmen. Nur der verpflichtende Schein des Gesundheitsamtes wird Zuhälter dazu bringen, Frauen zu dieser Untersuchung zu verhelfen.

**Ausstiegshilfen**

Frauen schaffen den Ausstieg ohne Hilfe von außen in der Regel nicht. Oft körperlich und seelisch am Ende brauchen sie psychosoziale Begleitung, Unterkunft, berufliche Beratung, Ausbildung, Überbrückungshilfen, ein Netzwerk und vieles mehr. Fachstellen für kompetente Ausstiegsberatung und Ausstiegshilfen sind unbedingt notwendig, damit sich die Frauen ein alternatives, selbstbestimmtes Leben erschließen können. Dafür sind von Land und Kommunen finanzielle Hilfen bereitzustellen.

**Land und Bund sind gefordert, Prävention und Information in den Herkunftsländern ausländischer Prostituierte aktiv zu befördern:**

Im Zuge der ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit insbesondere mit den Mitgliedsstaaten Rumänien, Bulgarien und den weiteren Beitrittskandidaten ist die Förderung von flächendeckenden Maßnahmen zur Information der Frauen in den Herkunftsländern sowie bei Ankunft in Deutschland unabdingbar, ggf. durch zwischenstaatliche Vereinbarungen. Damit nicht Armutsmigration in Prostitution mündet müssen die Staaten selbst mehr Verantwortung übernehmen; die wenigen ehrenamtlich engagierten Initiativen werden diese Aufgabe allein nicht bewältigen können. (Beispielhafte Initiative: open-for-young-women des Vereins für Internationale Jugendarbeit). ●

**Informationsveranstaltung des Landesfrauenrats  
11 Jahre Prostitutionsgesetz - Bilanz und Handlungsbedarf aus Frauensicht  
am 26. April 2013 in Stuttgart**



Schon im Vorfeld erweckte die Veranstaltung Aufmerksamkeit – auch in einschlägigen Blocks von Prostituierten und Freiern in Stuttgart. Die da schrieben, waren freilich nicht jene, von denen später Sabine Constabel, seit 20 Jahren als Sozialarbeiterin und Ansprechpartnerin im „Milieu“ tätig, Doris Köhncke vom Fraueninformationszentrum FIZ in Stuttgart und Thomas Geiger vom Polizeipräsidium Stuttgart berichteten, Frauen zumeist südosteuropäischer Herkunft, häufig krank und schlecht ernährt und meist ohne ausreichende Sprachkenntnisse.

A. Klingel verliest einleitend die 10 ersten von 900 Einträgen der tagesaktuellen Liste des 26. April 2013 auf dem Internetportal des „Paradise-Club“ (in Leinfelden-Echterdingen, nahe der Messe), dessen Besitzer sich brüstet, Europas größtes Bordell zu betreiben, da er laufend bis zu 900 Frauen und Mädchen gleichzeitig bedürftigen Männern anbieten kann.

Eine Meldung aus einem Beitrag des Politmagazins PANORAMA<sup>1</sup>:

<sup>1</sup> <http://daserste.ndr.de/panorama/aktuell/prostitution131.html>

Die 2002 verabschiedete komplette Legalisierung von Prostitution in Deutschland hat zu einer Zunahme des Menschenhandels geführt, so das Ergebnis einer neuen von der Europäischen Kommission finanzierten Studie. An den Universitäten Göttingen

und Heidelberg wurde die Auswirkung legaler Prostitution auf den Menschenhandel untersucht und festgestellt, dass es in Ländern mit liberalen Prostitutionsgesetzen wie Deutschland generell mehr Menschenhandel gibt. Daten aus 150 Ländern und einer Fallstudie der Länder Schweden, Deutschland und Dänemark belegen: die Legalisierung der Prostitution führt zu einer steigenden Nachfrage und damit zu einer Vergrößerung und Ausweitung des Marktes.

Damit steigt auch die Nachfrage nach illegal eingeschleusten Prostituierten.

In Deutschland, wo Prostitution legal ist, ist der Markt 60 Mal größer als in Schweden, wo Prostitution verboten ist.

Im Wortlaut:

**Begrüßung und Eröffnung  
Angelika Klingel**

Vorweg: Prostitution ist nicht in allen Facetten und pauschal mit Menschenhandel gleichzusetzen – aber das „System Prostitution“. (ein Begriff der französischen Journalistin Claudine Legardinier) ist mit Frauenhandel untrennbar verbunden. Legardinier schreibt: „Überall in der Welt stürzt sich das System Prostitution auf die Verletzlichsten – ob sozial, ökonomisch, ethnisch oder psychologisch.“

Die Liste der angebotenen Frauen zeigt: 90 % der Prostituierten haben einen Migrationshintergrund bzw. kommen aus den ärmsten Ländern der Welt.

Wie kürzlich einer Pressemitteilung zu entnehmen war hat in Griechenland seit der Wirtschaftskrise die Prostitution um 1000% zugenommen.

Diese Realität und der Alltag, der durch Druck, Ausbeutung und Gewalt bestimmt ist, ist belegbar – und wird doch gerne als störend ausgeblendet oder zu einer Randerscheinung relativiert, als beträfe sie nur eine kleine Minderheit unter den Prostituierten.

# DOKUMENTATION: PROSTITUTIONSGESETZ

Veranstaltung des Landesfrauenrats am 26. April 2013

## Begrüßung und Eröffnung

Angelika Klingel

Wir wissen, dass wir uns mit dem Thema der heutigen Veranstaltung auf ein heftig umstrittenes Feld begeben:

1. tummeln sich unterschiedliche Interessengruppen am „Marktsegment Prostitution“;
2. geht es bei diesem Thema auch immer um Wertvorstellungen, Moral, Menschenbilder, Vorstellungen von Sexualpolitik, Vorstellungen von weiblicher Freiheit und Selbstbestimmung;
3. geht es um unterschiedliche Positionen, welche Aufgabe dem Gesetzgeber und der Gesetzgebung zukommen sollte, oder zukommen muss.

*Ein Gesetz - passend für eine kapitalistische Warengesellschaft*

Mit dem Prostitutionsgesetz von 2002 erlangte in Deutschland eine Form des Liberalismus Gesetzeskraft, der ganz und gar einer kapitalistisch organisierten Warengesellschaft entspricht.

Die freie Verkäuferin oder der freie Verkäufer einer Dienstleistung: hier Sex – handelt als selbstständige Unternehmerin mit der Käufer die Vertragsbedingungen aus, der Vertrag ist bindend, bei Nichterfüllung, z.B. der Zahlung ist diese einklagbar. Oder wenn sie Angestellte ist, hat ihr Arbeitgeber Arbeitnehmerinnenrechte zu gewährleisten, aber auch gewisse Weisungsbefugnisse.

Diese Form der Regulierung der Vertrags- und Arbeitsverhältnisse für die so genannten Sex-Arbeiterinnen wurde bei der Fassung des Gesetzes vor allem mit „der Absicht der Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Prostituierten“ begründet. Ihre Position und ihre Rechte sollten gestärkt werden und gleichzeitig sollte herrschender Doppelmoral durch Abschaffung der Sittenwidrigkeit der Prostitution ein Stückweit der Boden entzogen und damit auch die Kriminalität verringert werden.

Bei einer Untersuchung hat die Bundesregierung bereits 2007 festgestellt, dass das Gesetz seine Ziele nicht erreicht hat. Nicht einmal ein Prozent aller Sexarbeiterinnen hat einen Arbeitsvertrag, und eine Krankenversicherung als Prostituierte haben auch nur die wenigsten.

Unbestreitbar gibt es Frauen, die Prostitution als ihren Beruf gewählt haben und ihn anderen möglichen Erwerbstätigkeiten vorziehen. Prostituierte, die für sich selbst sprechen können, und teilweise in quasi-berufsständischen Organisationen ihren Interessen Gehör verschaffen. Doch dies ist die kleine Minderheit.

Und wenn Männer jeglichen Hintergrunds befragt werden, ob sie sich für ihre Töchter eine Karriere als Prostituierte wünschen, verneinen dies fast alle – übrigens auch der Paradise-Besitzer aus Stuttgart.

Die heutige Informationsveranstaltung soll eine Bilanz und die Formulierung von Handlungsbedarf aus Frauensicht befördern:

Zu Beginn benenne ich die unterschiedlichen Betrachtungsebenen des Themas, da vielleicht nicht alle Ebenen in den kommenden zwei Stunden hinreichend zum Zug kommen werden.

1. Ebene: Ein grundsätzliches Verständnis von Menschenrechten und Menschenwürde: Einen Menschen zum Konsumartikel zu degradieren, ist mit der Würde des Menschen nicht vereinbar. Ein Freier tut genau dies: Frauen und weibliche Sexualität werden zur Ware, zu einem käuflichen Objekt degradiert.

Die UN-Konvention vom 2.12.1949 – auch von Deutschland unterzeichnet – erklärte in ihrer Präambel die Prostitution für „unvereinbar mit der Menschenwürde“:

Das so genannte „älteste Gewerbe“ der Welt ist die Zuhälterei – das ist ein Herrschafts- und Gewaltverhältnis, in dem es einen Stärkeren und eine Schwächere gibt: die Frau, die verkauft oder vermietet wird, über die verfügt wird wie über einen Eigentumsgegenstand.

Die 2. Betrachtungsebene ist ein patriarchatskritisches Verständnis: Hier müssen wir rechtliche Regelungen und ihre Wirkungen in der Praxis danach befragen, ob damit Herrschaftsverhältnisse zwischen Frauen und Männern in der Gesellschaft verfestigt oder abgebaut werden ...

Beispiel: Ein großer so genannter FKK-Club empfiehlt sich auf seiner Website, besonders für Gruppen, Betriebsfeiern und Junggesellenabschiede ... es wirbt auch damit, dass Rentner samstags vor 16.00 Uhr besonders günstig dürfen.



Abb: durchschnittliche alltägliche Werbung für käuflichen Sex –

Supermarkt-Sonderangebote inklusive – einsehbar für jedes Kind, das eines der kostenlos verteilten Wochenblätter aufschlägt ...

Was bewirkt diese Marktförmigkeit in den Köpfen und im Selbstbild von Frauen und von Männern? Wie fühlen sich die Partnerinnen des Kollegenkreises oder die künftige Ehefrau des Abschied feiernden Junggesellen angesichts solcher selbstverständlichen Frauen-Vermarktung? ...)

Forts. S. 10

### Konvention zur Unterbindung des Menschenhandels und der Ausnutzung der Prostitution anderer (1949) (Auszug)

Präambel

Da die Prostitution und das sie begleitende Übel des Menschenhandels zum Zwecke der Prostitution mit der Würde und dem Wert der menschlichen Person unvereinbar sind und das Wohl des Einzelnen, der Familie und der Gemeinschaft gefährden, ...

Den ganzen Text gibt es unter:

<http://www.un.org/depts/german/uebereinkommen/ar317-iv.pdf>

**DOKUMENTATION: PROSTITUTIONSGESETZ****Veranstaltung des Landesfrauenrats am 26. April 2013**

Angelika Klingel:

**Die 3. Betrachtungsebene**

Aus der Position der Für-Sprecherinnen vor allem für jene Frauen, die (noch) nicht für sich selbst sprechen können – dazu gehören die Frauen, die in die Prostitution gezwungen werden oder die zum Verbleib in der Prostitution gezwungen werden.

Finden Frauen Schutz vor Gewalt und den Weg heraus aus der Prostitution? Unterstützt das Gesetz den Kampf gegen Menschenhandel – oder behindert ihn wenigstens nicht.

Die 4. Betrachtungsebene – diese liegt innerhalb des Systems:

Welchen seiner weiblichen Zielgruppen hat das Prostitutionsgesetz in den 11 Jahren denn tatsächlich welchen Nutzen gebracht? Welches seiner Ziele hat es tatsächlich erreicht?

Zu diesen und möglichen weiteren Fragen finden wir einige Antworten in den folgenden Berichten unserer Fachleute. ●

**Registrierte\* weibliche Prostituierte in Stuttgart****Polizeipräsidium Stuttgart, Ermittlungsdienst Prostitution**

Die auch mit Zahlen belegbaren Verschiebungen bei den Hauptherkunftsländern der von der Polizei in Stuttgart registrierten Prostituierten zeigen als Haupttrend:

– absolute und relative Zunahme von Frauen aus Rumänien und Bulgarien, – absolute und relative Abnahme von Frauen aus Deutschland.

Seit 2010 werden jährlich rund 500 Frauen aus Rumänien, Bulgarien und Ungarn erstmals als Prostituierte in Stuttgart registriert.

\*Hinweis: Die nachfolgenden Zahlen beinhalten lediglich die Anzahl der von der Polizei im Berichtsjahr registrierten Prostituierten – unabhängig davon, ob sie einmalig, über mehrere Tage oder Wochen oder dauerhaft in Stuttgart ihre Dienste anbieten. Die Polizei schätzt, dass täglich durchschnittlich 500 Frauen in Stuttgart als Prostituierte tätig sind. Da etliche an wechselnden Orten tätig sind, handelt es sich nicht immer um die gleichen Frauen.

Im Berichtsjahr registrierte Prostituierte	2012	2011	2010	2009	2008
Insgesamt,	3.359 (100 %)	3.216 (100%)	3.428 (100%)	3.834(100%)	3.693 (100%)
dar. Straßenprostituierte	754	553	626	460	456
dar. erstmalig erfasst	778	824	854	791	510
Herkunftsländer					
Deutschland	592 (18,0 %)	650 (20,0 %)	799 (23,0 %)	1010 (26,3 %)	1079 (29,2 %)
Rumänien	675 (20,0 %)	562 (17,0 %)	435 (13,0 %)	287 (7,5 %)	175 (4,7 %)
Bulgarien	458 (14,0 %)	401 (12,0 %)	339 (10,0 %)	255 (6,7 %)	155 (3,8 %)
Ungarn	479 (14,0 %)	400 (12,0 %)	401 (12,0 %)	403 (10,5 %)	367 (9,9 %)
Polen	147 (4,0 %)	178 (6,0 %)	246 (7,0%)	307 (8,0 %)	298 (8,1%)
Thailand	113 (3,0 %)	121 (4,0 %)	190 (6,0 %)	256 (6,7 %)	264 (7,2 %)

**Erstmalig registrierte weibliche Prostituierte in Stuttgart**

(in % ihr Anteil an der Gesamtzahl der erstmalig registrierten Prostituierten).

aus Rumänien: 2012: 233 (30,0 %); 2011: 235 (29,0 %), 2010: 212 (25,0 %); 2009: 121 (15,3 %), 2008: 43 (8,4 %)

aus Bulgarien: 2012: 129 (17,0 %); 2011:139 (17,0 %); 2010: 141 (17,0 %); 2009: 111 (14,0 %); 2008: 12 (2,4 %)

aus Ungarn 2012: 138 (18,0 %); 2011: 104 (13,0 %); 2010: 98 (11,0 %); 2009: 106 (13,4 %); 2008: 87 (17,1 %)

Quelle: Polizeipräsidium Stuttgart: Zahlen-Daten-Fakten 2008 bis 2012 in [www.polizei-stuttgart.de](http://www.polizei-stuttgart.de)

**DOKUMENTATION: PROSTITUTIONSGESETZ**

Veranstaltung des Landesfrauenrats am 26. April 2013

**GRUSSWORT**

**Christina Rebmann**, Leiterin des Referates Chancengleichheit, Frauen, Antidiskriminierung im Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren, überbrachte die Grüße des Baden-Württembergischen Frauenministeriums und ging aus dessen Sicht auf das Prostitutionsgesetz ein.

**Ziel des Prostitutionsgesetzes**

Wenn es heute darum geht, zu erforschen, was sich mit dem Prostitutionsgesetz aus dem Jahr 2002 verbessert hat, muss man zunächst fragen, was damals das Ziel war. Zunächst ging es „nur“ darum, die materielle und soziale Stellung der Prostituierten zu verbessern und ihnen einen direkten Zugang in die Sozialsysteme zu eröffnen. Als ein Haupthindernis dafür wurde die Strafbarkeit der Förderung der Prostitution angesehen, weshalb auch der entsprechende Paragraph im StGB gestrichen wurde. Seit Inkrafttreten des Gesetzes ist somit die Prostitution auch nicht mehr sittenwidrig.

**Folgen**

Eine Folge der Legalisierung der Prostitution ist, dass sich polizeiliche und ordnungsrechtliche Eingriffsmöglichkeiten reduziert haben.

Das birgt aber auch Gefahren für Prostituierte. Die Ermächtigungsgrundlagen für Polizei und Ordnungsbehörden reichen nicht aus, um Prostituierte vor menschenunwürdiger Behandlung zu schützen und auch effektiv gegen Menschenhandel, Zwangsprostitution und Schwarzarbeit im Rotlichtmilieu vorgehen zu können.

Die Verbesserung der Arbeitsbedingungen

und die Zurückdrängung der Begleitkriminalität, die mit dem Prostitutionsgesetz ebenfalls erreicht werden sollten, konnten mit dem Gesetz nach eigener Aussage der Bundesregierung aus dem Jahr 2007 ebenfalls nur zu einem Teil erreicht werden.

**Was ist zu tun?**

Bereits seit längerer Zeit ist klar, dass das Prostitutionsgesetz nicht ausreicht, um in diesem Bereich insgesamt zumindest eine befriedigende Situation zu haben. BW hat deshalb schon im Jahr 2010 – damals auch vor dem Hintergrund der Ereignisse in den Pussy Clubs – einen Antrag in den Bundesrat (BR) eingebracht, der verschiedene Ansätze für eine weitere gesetzliche Regelung aufzeigt. Der BR hat diesen Antrag im Februar 2011 auch mehrheitlich angenommen.

**Wesentliche Inhalte:**

Gefordert wird insbesondere eine Erlaubnispflicht für Prostitutionsstätten.

Wesentliches Element ist dabei, dass die Erlaubnis zu versagen ist, wenn das Betriebskonzept erhebliche Nachteile oder Belästigungen für die Jugend, die Allgemeinheit oder die Umwelt befürchten lässt oder der Antragsteller wegen einschlägiger Milieudelikte vorbestraft ist. Die Poli-

zei- und Ordnungsbehörden sollen zudem hygienische und sicherheitsrelevante Mindestanforderungen an die vorgesehenen Räumlichkeiten festlegen können.

Weiter sollten bestimmte Meldepflichten eingeführt werden: Der Betreiber einer Prostitutionsstätte muss insbesondere bereits am Tag der Beschäftigungsaufnahme sämtliche relevanten Daten aller dort tätigen Personen, ebenso wie das Beschäftigungsende, mitteilen und sämtliche mit den Prostituierten geschlossenen Verträge vorlegen. Verstöße gegen Erlaubnis- und Meldepflicht sollten als Ordnungswidrigkeit geahndet, der Betrieb gegebenenfalls untersagt werden können.

Ein weiterer Punkt betrifft die widerlegliche Vermutung der abhängigen Beschäftigung in Prostitutionsstätten: Nur durch eine solche Vermutung kann Beweisproblemen in späteren Gerichtsverfahren effektiv vorgebeugt werden.

Schließlich sollte das Jugendschutzgesetz dahingehend geändert werden, dass ein Anwesenheitsverbot für Minderjährige in Prostitutionsstätten eingeführt wird.

Die Sache geht auf Bundesebene nicht voran, weil sich das Bundesjustizministerium – als einziges beteiligtes Ressort – der geforderten Reglementierung mit dem Argument verschließt, dass Prostitution eine persönliche Betätigung ähnlich wie die freien Berufe sei, auf die die gewerberechtlichen Mechanismen nicht passten.

Diese Argumentation ist – um es mal vorsichtig auszudrücken – zumindest schwierig. Sie zeigt aber, dass es erforderlich ist, weitere Überlegungen anzustellen, wie insbesondere den Frauen – denn das ist auch heute unser Thema – geholfen werden kann.

Und hier stellt sich auch die Frage, ob ein Prostitutionsgesetz – mit welchen Inhalten auch immer – überhaupt dazu beitragen kann, Menschenhandel oder Armutsprostitution zu verhindern.

Und ob es nicht vielmehr ein Trugschluss ist, dass legale Prostitution unter legalen Bedingungen stattfindet.

Vielleicht lohnt auch ein Blick in andere Länder, denn auch da gibt es ja unterschiedlichste Regelungen. ●

(Siehe Seite 19: Landtagsdrucksache)

## DOKUMENTATION: PROSTITUTIONSGESETZ

Veranstaltung des Landesfrauenrats am 26. April 2013



Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes und Handlungsbedarf

Berichte von Sabine Constabel, Doris Köhncke und Thomas Geiger

- Sabine Constabel ist seit 20 Jahren als Sozialarbeiterin und engagierte Beraterin im Stuttgarter Prostituiertenmilieu unterwegs.

- Doris Köhncke leitet das Fraueninformationszentrum (FIZ) Stuttgart, ein Aufgabengebiet des FIZ ist die kostenlose und vertrauliche Beratung und Begleitung für Frauen, die von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung betroffen sind.

- Thomas Geiger ist Polizeisprecher beim Polizeipräsidium Stuttgart und war bis Dezember 2012 14 Jahre lang im Ermittlungsdienst Prostitution tätig.

Yvonne Heine, Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Sozialwissenschaftlichen Frauenforschungsinstitut im Forschungs- u. Innovationsverbund an der Evangelischen Hochschule Freiburg e.V., trug aktuelle Forschungsbefunde zum Ausstieg aus der Prostitution- Chancen und Probleme des Prostitutionsgesetzes (ProstG) vor.

### TIPP

Die Bundeszentrale für politische Bildung hat im Februar 2013 ihr Heft "Aus Politik und Zeitgeschichte" dem Thema „Prostitution“ gewidmet.

Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung "Das Parlament", Heft 9/2013

Beiträge auch online verfügbar.

### Zur Situation von Prostituierten

Armutsprstitution überwiegt, berichtet S. Constabel. Vorwiegend sind es Prostituierte aus Südosteuropa, häufig mit nur geringen Deutschkenntnissen und vielfach Analphabetinnen, die für ihre Familien und Zuhälter Geld anschaffen. Partner, Ehemänner, auch die eigenen Mütter fungieren als ZuhälterInnen. Nur sehr vereinzelt seien Frauen anzutreffen, die sich prostituieren, um allein für sich selbst ein besseres Leben zu schaffen.

Grundsätzlich muss unterschieden werden zwischen freiwilliger Prostitution und Menschenhandel. Beides sind Pole, zwischen denen es viele Stufen von mehr oder weniger Ausbeutung und Zwang gibt. Als Beraterin für Menschenhandel erlebt Doris Köhncke, wie Frauen aus dem Ausland mit Versprechungen angeworben und getäuscht werden. Die Frauen kommen aus den ärmsten Ländern der EU, vor allem aus Rumänien und Bulgarien. Sie stimmen zu, in Deutschland zu arbeiten, weil sie akut Geld und einen Job benötigen, manche kommen auch wissentlich zur Prostitution; doch sie werden über Verdienstmöglichkeiten und Arbeitsbedingungen getäuscht, in Abhängigkeit gebracht, und durch ständigen Druck und Kontrollen daran gehindert, Hilfe zu suchen oder auszusteigen. Ein System aus Abhängigkeit, Isolation, Unwissenheit, physischer und psychischer Gewalt. Das verdiente Geld geht an die Zuhälter, Menschenhändler und Vermieter - den Frauen selbst bleibt kaum etwas.

Prostitution ist immer Ausbeutung, stellt

auch Thomas Geiger fest. Zur Situation in Stuttgart berichtet er: Hauptsächliches Thema für die Polizei ist die Straßenprostitution (rd. 600 Straßenprostituierte sind registriert, täglich sind zirka 100 Straßenprostituierte in Stuttgart tätig; das Baurecht in Stuttgart verhindert die Ansiedlung von Großbordellen in der Stadt). Die Armutsprstitution hat die Beschaffungsprostitution drogenabhängiger Frauen fast vollständig abgelöst. Für diese ist Prostitution aufgrund des Preisverfalls, der zunehmend jüngeren Konkurrenz auf dem Straßenstrich und - in positiver Hinsicht - infolge von Substitutionsprogrammen immer weniger eine Option zur Beschaffung von Drogen.

### Wer verdient?

Es kassieren Vermieter: für Absteigen zwischen 120 bis 180 Euro am Tag.

Es kassieren Betreiber von Großbordellen, Betriebswirtschaftler. Kantinen, Gesundheitsdienste in diesen Häusern dienen weniger dem Komfort der Frauen als vielmehr dem Kontrollbedürfnis der Betreiber: es geht darum Frauen zu isolieren, sie daran zu hindern aus dem Haus zu gehen (und draußen eventuell Hilfe zu suchen und zu finden).

Es kassieren Zuhälter und Zuhälterinnen.

### Zum Prostitutionsgesetz



### Sabine Constabel:

*Was die Frauen zerstört, ist die Prostitution selbst denn: Frauen sind keine Ware!*

*Eine Straftatbestandserweiterung allein und bessere Rahmenbedingungen allein sind nicht ausreichend.*

Handlungsbedarf:

- unabdingbar sind polizeiliche Zugriffs- und Kontrollrechte; es müssen Straftatbestände definiert werden. Lediglich Ordnungswidrigkeiten mit Gebührenbe-

# DOKUMENTATION: PROSTITUTIONSGESETZ

Veranstaltung des Landesfrauenrats am 26. April 2013

scheiden zu ahnden schreckt Bordellbetreiber und Zuhälter nicht von ihren lukrativen Geschäften ab.

- Mietobergrenzen, orientiert an Preisen kleinerer, vergleichbarer Hotelbetriebe!
- Verpflichtende Gesundheitskontrollen außerhalb der Bordelle: Zugänge zu Information und Hilfen bekommen die Frauen nur außerhalb.
- Zwingend erforderlich: Runde Tische vor Ort für ein interdisziplinäres Vorgehen.
- Freier müssen zur Verantwortung gezogen werden!



## Thomas Geiger:

*Mehr klar definierte Grenzen sind nötig, damit die Polizei tätig werden kann. Die vorhandenen gesetzlichen Instrumentarien reichen in der Praxis nicht aus.*

## Bilanz:

- Das Lohneinklagungsrecht erweist sich in der Praxis als irrelevant. So gut wie alle arbeiten als Selbständige und verlangen „Vorkasse“ von den Freiern.
- Schon eher wird die Polizei gerufen von Freiern wegen der Dauer und Qualität der Leistungserbringung durch Prostituierte.
- Verbessert wurde die Stellung der Vermieter und Zuhälter.
- Der Absicht, den kriminellen Begleitscheinungen der Prostitution den Boden zu entziehen, wird das Gesetz nicht gerecht, im Gegenteil: Die Polizei hat deutlich weniger Eingriffsmöglichkeiten. Exzesse wurden ermöglicht. Beispiel: der „Pussy-Club“ in Fellbach. Diese wurde nicht wegen Menschenhandels geschlossen, sondern wegen hygienischer Vorschriften. Zudem wurden die Frauen von den Betreibern anfangs instrumentalisiert, für sie einzutreten.
- Die Polizeiarbeit stößt unter den gegenwärtigen gesetzlichen Regelungen an deutliche Grenzen. Solange die zu erwartenden Gewinne deutlich höher ausfallen

als zu erwartende Bußgelder wegen Ordnungswidrigkeiten, lohne das Geschäft Prostitution.

- Der Straftatbestand des Menschenhandels ist in den meisten Fällen nicht nachweisbar.

## Handlungsbedarf:

- Handhabbare Regelung des Straftatbestands Menschenhandel.
- Abstimmung/Vereinheitlichung der Regelungen in den verschiedenen Rechtsgebieten (Gewerberecht, Baurecht etc. - diese z.T. von Ort zu Ort unterschiedlich).
- Genehmigungsverpflichtung für Prostitutionsstätten, Betreiber und Personal.
- Regulierungen auch für Begleitservices, Internetanbieter.
- Kontrollrechte der Polizei, u.a. Zugangsmöglichkeiten der Polizei auch in Kleinbordelle in Privatwohnungen.
- Präzisere Definition des eingeschränkten Weisungsrechts (Vermieter darf keinen Einfluss nehmen.)
- Anhebung der Altersgrenze für Prostituierte auf mindestens 21 Jahre.
- Verpflichtung, die Tätigkeit als Prostituierte zu melden.
- Verpflichtende Beratung und Gesundheitsuntersuchung für Prostituierte.
- Straftatbestände für Freier.
- Flächendeckende Ausstiegsangebote.

## Menschenhandel



## Doris Köhncke:

*Das Prostitutionsgesetz hat nicht dazu beigetragen, den Menschenhandel einzudämmen; es hat Menschhändlern vielmehr ihr Geschäft erleichtert.*

In Gerichtsverfahren erweist sich das Prinzip der subjektiven Beweislast: wenn die Frau nicht aussagt, wird der Täter nicht belangt - als untauglich im Kampf gegen Menschenhändler, wenn Frauen aus Angst

nicht gegen den Täter aussagen. Die Beweisführung sei in vielen Fällen fast unmöglich, Verfahren würden „reihenweise eingestellt“. Das Gesetz baue ausschließlich auf die Aussage der Frau, die diese aber oft aus Angst gar nicht erst mache oder zurückziehe.

Ein gesellschaftliches Klima, in dem Prostitution zunehmend gesellschaftlich akzeptiert wird und die mit Prostitution verbundene Problematik - Gewalt, Ausbeutung, Verletzung der Menschenwürde - klein geredet wird, erschwert Opfern ihre Rechte geltend zu machen.

## Handlungsbedarf:

Nötig sei ein Gesetz, das eine Strafverfolgung aufgrund von objektiven Kriterien möglich macht.

Den Opferschutz stärken! Minderjährige Opfer von Menschenhandel mehr berücksichtigen.

Die EU-Richtlinie gegen Menschenhandel muss auch in Deutschland in nationales Recht umgesetzt werden.

Die Konvention des Europarats gegen Menschenhandel - seit April 2013 in Kraft - muss in nationales Recht umgesetzt werden. Opferechte, Entschädigungsansprüche müssen geregelt werden.

## Opferschutz

### Was hindert Frauen Hilfe zu suchen?

Zu allererst Angst! Angst, die zunimmt, beobachten S. Constabel, D. Köhncke und T. Geiger: Frauen erstatten keine Anzeigen, sagen aus Angst um ihre Gesundheit/ihr Leben oder das von Kindern/Angehörigen im Heimatland nicht aus. Die Tatsache, dass im „Pussy-Club“-Prozess 14 Frauen als Zeuginnen ausgesagt haben, ist eine absolute Ausnahme, ebenso dass es zu einer Verurteilung der Täter und des Haupttäters von 8 Jahren kam, berichtet D. Köhncke. Auch deutsche Frauen werden Opfer von Menschenhandel; meist durch kriminelle Rockerbanden.

Dass sie in ihren Heimatländern noch schlimmere Zustände erwarten ... T. Geiger berichtet von bereits in ihren Heimatländern als Prostituierte tätigen Frauen, denen dort bis auf 2 Euro alle Tageseinnahmen von Zuhältern abgenommen wurden, in Stuttgart verbleiben ihnen vielleicht 20 Euro.

Forts. S. 14

**DOKUMENTATION: PROSTITUTIONSGESETZ**

Veranstaltung des Landesfrauenrats am 26. April 2013

Die Alltäglichkeit von Gewalt ...

Frühzeitige und fortgesetzte Gewalterfahrungen führen dazu, dass Frauen Definitionen von Gewalt entwickeln, denen zufolge Gewalt erst jenseits der Schwelle alltäglicher Gewalt beginnt, sie erstatten keine Anzeige oder ziehen diese wieder zurück. Mangelnde Sprachkenntnisse, fehlende Informationszugänge, wenig Vertrauen in Polizei und Behörden in Deutschland (aufgrund von Vorerfahrungen mit der Polizei in manchen Herkunftsländern) ... verstärkt durch bewusste Isolation (z.B. in Bordellen).

### Aktuelle Forschungsbefunde zum Ausstieg aus der Prostitution



**Yvonne Heine** berichtet Zwischenergebnisse aus der wissenschaftlichen Begleitung zum Bundesmodellprojekt „Unterstützung des Ausstiegs aus der Prostitution“. Über die Laufzeit 2011– 2015 (die Projektstandorte begannen die Beratungstätigkeit bereits früher) beinhaltet diese u.a. Erhebungen an den drei Modellstandorten Berlin, Nürnberg und Freiburg/Kehl bei Team, Teilnehmer\_innen, Kooperationspartner\_innen, Expert\_innen, sowie eine Untersuchung einer Vergleichsgruppe, also Frauen, die in der Prostitution tätig waren und ohne spezifische Unterstützungsprogramme diese Tätigkeit beendet haben. Die qualitativen Interviews werden zu mehreren Zeitpunkten durchgeführt, sodass sich Langzeitverläufe abbilden lassen. Mit den Modellstandorten wurde eine umfassende Datendokumentation erarbeitet, welche die Fallverläufe der Teilnehmer\_innen abbilden kann.

Bislang wurden 13 Teilnehmer\_innen und 5 Frauen für die Vergleichsgruppe interviewt. Ein erster Blick in die Datendokumentation der Projektstandorte zeigt, dass die Zielgruppe in ihrer Vielfalt erreicht wird: Altersspektrum 18–58, Prostitutionsdauer < 1Jahr – 40 Jahre, die Hälfte bis zu Zweidrittel

der Teilnehmer\_innen haben Migrationshintergrund (vor allem Osteuropa). Relativ schlecht erreicht werden Prostituierte zum Zwecke der Drogenbeschaffung. Welche Frauen die Angebote in Anspruch, nehmen hängt ab von Zugangswegen, Bestehender Beratungsinfrastruktur und der „Offenheit“ des Milieus.

### Auswirkungen des ProstG auf den Ausstieg aus der Prostitution

In der Gesetzesbegründung des ProstG wird das Ziel formuliert: „Prostituierte sollen jederzeit die Möglichkeit haben aus ihrer Tätigkeit ‚auszusteigen‘“

Grundsätzlich gebe es nur wenige wissenschaftliche Erkenntnisse zum Ausstieg aus der Prostitution; vorbehaltlich dieser rudimentären Forschungslage sind die bisherigen Evaluationsergebnisse zu lesen:

„Das ProstG hat weder positiv noch negativ auf die Möglichkeiten zum Aus- und Umstieg eingewirkt“

Für die Beurteilung ist die Trennung der Ebenen wichtig: was ist durch ProstG verursacht, was durch andere gesellschaftliche Entwicklungen?

Für diesen Befund sind folgende Faktoren maßgeblich:

im Zusammenhang mit ProstG

- Es wurden kaum sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse geschaffen.

- Die Steuerungsmöglichkeiten, die das ProstG bietet, wurden auf Landes- und Kommunalebene zu wenig und uneinheitlich umgesetzt.

Faktoren unabhängig von ProstG sind:

- Der Rückgang der Förderung von Ausstiegsprojekten.

- Fehlende Alternativen durch Verschlechterung der Arbeitsmarktlage

- Zunahme der innereuropäischen Migration

Entwicklung des Arbeitsmarktes, der wirtschaftlichen Lage, Entwicklung der Sozialausgaben und die EU-Osterweiterung spielen als unabhängig vom ProstG zu sehende Rahmenbedingungen eine Rolle.

Fazit: die konsequente Umsetzung des ProstG ist nicht erfolgt, Möglichkeiten für Kontrolle wurden nicht geschaffen, es erfolgte kaum eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Prostituierten.

Folgerungen des BMFSFJ: Weiterhin Be-

darf von zielgruppenspezifischen Unterstützungsmaßnahmen für den Ausstieg aus der Prostitution, daher sollen Modellprojekte gefördert werden; sinnvoll wären weiterhin feste AnsprechpartnerInnen bei Arbeitsagenturen.

### Wissenschaftliche Befunde zum Ausstieg aus der Prostitution

Zu Ausstiegsgründen:

- Ökonomische Gründe,
- Unzufriedenheit mit Arbeitsbedingungen,
- Stigmatisierung,
- Persönliches Ziel erreicht,
- Krisen und biograf. Wendepunkte,
- Ausstieg als Resultat eines „Entkräftungsprozesses“ (Burn-out).

Zu Ausstiegs-Hindernissen:

- höheres Alter, Arbeitsmarkt bietet Älteren keine Chancen mehr bzw. Ältere tun sich schwer mit Aufnahme neuer Tätigkeit,
  - zu starke Belastung und damit fehlende Ressourcen,
  - fehlende Alternativen,
  - Stigmatisierung bei Arbeitssuche (Unmöglichkeit, über in der Prostitution erworbene Qualifikationen zu sprechen und damit verbundene „Lücken“ im Lebenslauf)
  - Stigmatisierung an potentiellen Arbeitsplätzen aufgrund der persönlichen Vorgeschichte.
  - Fehlende Unterstützungsnetzwerke aufgrund gesellschaftlicher Stigmatisierung
  - Art und Dauer der Prostitution und vorhandene Qualifikation spielen eine Rolle.
- Meist kommen mehrere Aspekte zusammen, oft sind für den Ausstieg mehrmalige Versuche erforderlich. Der Ausstieg stellt sich als prozessuales Geschehen mit Wendepunkten, Rückschlägen, Wiederholungen dar.

Vorläufige Befunde aus der wissenschaftlichen Begleitung des Modellprojektes

- Probleme beim Ausstieg
- Physisch und psychisch stark belastete Klientinnen
  - Auswirkungen von Doppelleben, Verlust sozialer Kontakte (Ausstiegswillige sind häufig sehr isoliert);
  - gesundheitliche Probleme brechen auf (z.B. weil nun endlich eine Krankenversicherung besteht);
  - Burn-out und Erschöpfung.

Handlungsbedarf: Individuelle Unterstützung vor & während Qualifizierungsangeboten nötig.

# DOKUMENTATION: PROSTITUTIONSGESETZ

Veranstaltung des Landesfrauenrats am 26. April 2013

Probleme bei der Integration in die Gesellschaft:

- ein Milieuwechsel ist nötig;
- Integration Arbeitsmarkt: Stigmatisierung verbaut Chancen (sie können nicht über ihre Tätigkeit sprechen, Fähigkeiten werden nicht als solche (an)erkannt).

Handlungsbedarf: Etablierung von Unterstützungsstrukturen und Verminderung von Stigmatisierung, um Wege zu ebnen.

## Fazit:

- Ausstieg ist schwierig und braucht Ressourcen: gute Arbeitsbedingungen; Qualifizierung und Beratung bereits in der Prostitution.
- Ausstieg ist voraussetzungsvoll und braucht Alternativen: Es kann nicht das Ziel sein, Prostituierte kurzfristig aus der Prostitution zu „retten“, sondern sie sollen eine ihren Bedürfnissen und Ressourcen entsprechende Tätigkeit finden und ihre Existenz sichern können. Es geht weniger um einen Ausstieg, sondern vielmehr um einen Umstieg bzw. eine berufliche und/oder persönliche Umorientierung, die auch eine selbstbestimmtere Tätigkeit in der Prostitution umfassen kann.
- Chancen und Probleme des ProstG: ProstG bietet einen Rahmen, aber die Umsetzung (v.a. auf Länder- und kommunaler Ebene) muss unbedingt verbessert werden.
- Kriminalisierung und Dramatisierung sind keine Option, da sie Stigmatisierung verstärken.

## Diskussion und Rückfragen

### Zur Situation der Prostituierten

- Prostitution zerstört die Gesundheit der Frauen, berichtet ergänzend eine Ärztin des Gesundheitsamtes Stuttgart, sie nennt insbesondere internistische Erkrankungen, Infektionen und gynäkologische Schädigungen durch Abtreibungen und Infektionen, die die Fruchtbarkeit schädigen.
- Auf die Frage zur Situation älterer Prostituierten berichtete S. Constabel, diese seien meist deutsche Frauen, die mit ihrer Tätigkeit relativ gut umgehen könnten, manche seien auch in fortgeschrittenem Alter noch aktiv in der Prostitution.

### Zu Ausstiegsangeboten

S. Constabel ergänzt Beobachtungen aus dem Stuttgarter Raum: Für osteuropäische Frauen, die alphabetisiert sind und über ausreichende deutsche Sprachkenntnissen verfügen, sei der Ausstieg nicht nur möglich, sondern zumeist auch finanziell attraktiv. Der Arbeitsmarkt biete Möglichkeiten auch für einfache Hilfskräfte in Gaststätten, teilweise als Saisonkräfte auf Volksfesten. Anlaufzeiten oder ein wiederholter Anlauf seien teilweise erforderlich, um sich mit Gepflogenheiten an Arbeitsstellen vertraut zu machen. Die Verdienstmöglichkeiten von rund 1000 Euro in einfachen Tätigkeiten übersteigen in der Regel die Einkünfte, die den Frauen in der Prostitution belassen wurden. Nötig sind allerdings gezielte Ausstiegsangebote und Informationen sowie preisgünstige Wohnmöglichkeiten.

## Zum „Schwedischen Modell“

Es werden unterschiedliche Einschätzungen der geladenen Experten und aus dem Publikum geäußert.

Eindeutig befürwortet wird das Schwedische Modell von Sabine Constabel: sie verweist auf die gesellschaftlichen Klimaveränderungen, breite Diskussionen über sexual-ethische Fragen bereits in den Schulen; viele Männer lehnten die Inanspruchnahme von Prostitution ab. Die Marktverkleinerung führe dazu, dass weniger Frauen von Menschenhändlern nach Schweden gebracht werden. Frauen schafften leichter den Zugang zu Ausstiegsangeboten.

Auch T. Geiger hält eine Gesetzgebung wie in Schweden für wünschenswert, äußert jedoch erhebliche Skepsis hinsichtlich der politischen Durchsetzbarkeit in Deutschland. Wenigstens kleine Schritte müssten kurzfristig gegangen werden. Ein Dunkelfeld-Problem werde auf jeden Fall bestehen. Gesetze zur Prostitution beseitigen nicht Ursachen von Armutsprostitution. D. Köhncke und Y. Heine befürchten hingegen, dass in Deutschland ein Prostitutionsverbot zu einem größeren Dunkelfeld führen werde und den Opfern noch weniger geholfen werden könne als unter den gegenwärtigen gesetzlichen Bedingungen. Erste Befunde aus der wissenschaftlichen Begleitung des Bundesmodellprojektes weisen darauf hin, dass Stigmatisierung den nachhaltigen Ausstieg erschwert.

## Weiteres

Prostitution und Menschenhandel müssten differenzierter und getrennt betrachtet werden, wird in einigen Diskussionsbeiträgen gewünscht. Das Prostitutionsgesetz biete einen guten Ansatzpunkt.

Andere plädieren für eine aus Frauensicht grundlegend zu stellende Frage:

Ist es nicht ein Widerspruch als Frauen für Gleichberechtigung zu kämpfen – und zuzulassen, dass Frauen als „käuflich“ präsentiert werden. Wie wirkt das auf unsere Söhne?

## Und die Politik?

- In Berlin, aber auch den einzelnen Ländern und Kommunen, vermeidet man das Thema, so der einhellige Eindruck. <sup>1</sup>

- Friedlinde Gurr-Hirsch MdL kündigt an sie werde im Landtag BW eine interfraktionelle Anhörung zum Thema anregen. ●

<sup>1</sup> Der Eindruck der Untätigkeit der bundespolitisch Verantwortlichen in Regierung und quer durch die Parteien wird bestätigt durch Recherchen des SPIEGEL (Ausgabe 22/2013 vom 25.05.2013)

## Das „Schwedische Modell“

Seit 1999 ist es in Schweden verboten sexuelle Dienste zu kaufen. Freier(innen), nicht aber die AnbieterInnen sexueller Dienstleistungen machen sich strafbar. Langfristiges Ziel: Abschaffung der Prostitution. Weitere erklärte Zielsetzungen: die Förderung der Gleichstellung der Frau, der Schutz von Frauen vor Gewalt durch Männer, die öffentliche Meinung für die Bekämpfung der Prostitution zu gewinnen.

Dahinter stehende Position: Prostitution ist eine Menschenrechtsverletzung, die in erster Linie Frauen viktimisiert. Ein bei der Tat entdeckter Sexkäufer muss entweder mit einer Gerichtsverhandlung rechnen oder, wenn er die Tat sofort zugibt, mit einer Geldstrafe (50 Tagessätze). Auch der Versuch einen sexuellen Dienst zu kaufen ist strafbar (> Aufdeckung durch Undercover-Polizistinnen).

Wirkungen: „Der größte Erfolg der schwedischen Gesetzgebung scheint darin zu liegen, dass sie ihre Aufgabe als symbolische Gesetzgebung erfüllt hat. Die Auswirkungen der Öffentlichkeitsarbeit der Gleichstellungsstellen auf die Einstellung der Bevölkerungsmehrheit waren enorm, das Gesetz wird von über 80 % der Bevölkerung unterstützt. Hinweise darauf, dass einige Männer ihr Verhalten überdacht haben und es inzwischen unterlassen, Prostituierte aufzusuchen, können aus der Perspektive der Zielsetzung des Gesetzes als Nachweis beginnender Wirksamkeit gewertet werden.“

Zitat: Untersuchung Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes – Abschlussbericht –2005 im Auftrag des BMFSFJ erstellt vom Sozialwissenschaftliche FrauenForschungsInstitut Evang. Fachhochschule (SoFFI K.) unter [www.bmfsfj.de/doku/Publikationen/prostitutionsgesetz/01.html](http://www.bmfsfj.de/doku/Publikationen/prostitutionsgesetz/01.html)

## DOKUMENTATION: PROSTITUTIONSGESETZ

Veranstaltung des Landesfrauenrats am 26. April 2013

### Schlusswort Angelika Klingel

Das Ziel der vom Vorstand des LFR in die Delegiertenversammlung eingebrachten Resolution ist eine wirksamere Bekämpfung des Menschenhandels, und letztendlich eine Gesellschaft ohne Prostitution.

Wir wissen, dass dies nur langfristig möglich sein wird; denn es gilt grundlegende Verhältnisse und Grundhaltungen zu ändern, für soziale Gerechtigkeit, gegen Armut, Sexismus, Rassismus anzugehen und der organisierten Kriminalität das Handwerk zu legen.

Gleichzeitig müssen wir grundlegende Werte und Ziele für eine menschliche und gesellschaftliche Entwicklung benennen und die Richtung anzeigen, in die die nächsten Schritte gehen müssen.

1999 führte Schweden ein Gesetz ein, mit dem es den Kauf von sexuellen Dienstleistungen verbot. Die federführende Ministerin Winberg erklärte damals:

*„Wir zeigen damit dem schwedischen Volk – und auch anderen Ländern, wenn sie es hören wollen – dass wir es hierzulande nicht akzeptieren, wenn jemand den Körper eines anderen Menschen kauft.“*

In der Bevölkerung Schwedens wurde das Gesetz zunächst als zahnlöser Papiertiger belächelt. Das war mit dem Verbot, Kinder zu schlagen, nicht anders. Doch inzwischen hat sich etwas im Bewusstsein und wohl auch bei Haltungen und im Verhalten getan. Die symbolische Wirkung dieses Gesetzes ist enorm. „Man kauft nicht den Körper eines Menschen“, lautet die Botschaft, die der jungen Generation mit auf den Weg gegeben wird. Angesichts der Probleme, die die Frauenhändler inzwischen dort haben, ihre Ware loszuwerden, registrieren die schwedischen Behörden auch einen Rückgang des Menschenhandels. Indem Schweden die Freier bestraft, nicht aber die Prostituierten, zeigt das Land, dass eine Gleichberechtigung von Frauen und Männern nicht zu verwirklichen ist, wenn Männer Frauen als Ware benutzen dürfen.

In Prostitution und Zuhälterei (illegal oder legalisiert) findet das Machtverhältnis von Männern über Frauen und ihre Sexualität einen besonders deutlichen Ausdruck. In legalisierter und gesellschaftlich anerkannter Prostitution manifestiert sich die Anerkennung dieses Machtverhältnisses.

Eine wirksame Strategie muss aus verschiedenen Elementen bestehen:

- Freier in die Verantwortung nehmen und gleichzeitig jede Diskriminierung der Prostituierten abbauen.
- Projekte fördern, die den Prostituierten den Ausstieg ermöglichen.
- Die Opfer von Frauenhandel unterstützen und Zuhälterei bestrafen.

Wir sprechen uns gegen die Stigmatisierung und Kriminalisierung von Prostituierten aus. Die in der Prostitution tätigen Frauen, die meist aus Not, Perspektivlosigkeit, Naivität oder falschen Versprechungen in die Prostitution geraten, müssen den bestmöglichen Schutz vor Ausbeutung, Gewalt, Krankheit und Rechtslosigkeit bekommen. Sie müssen vermehrt Angebote zum Ausstieg aus der Prostitution erhalten.

Wie kann es konkret politisch weitergehen in Baden-Württemberg?

Das Land Baden-Württemberg hat mit seiner Bundesratsinitiative 2010 auf wirksamere Schutzmaßnahmen für die betroffenen Frauen zugesteuert – der Bundesrat schloss sich an – passiert ist bislang weiter nichts.

In seiner Antwort vom Februar 2013 auf den Antrag der Landtagsabgeordneten Gurr-Hirsch zur Prostitution in Baden-Württemberg stellt das Frauenministerium Baden-Württemberg u.a. fest:

*„Da mit dem Prostitutionsgesetz lediglich ein sehr begrenzter Regelungsansatz gewählt wurde, konnte im Hinblick auf die mit dem Prostitutionsgesetz intendierten Ziele der Zurückdrängung der Begleitkriminalität, der Verbesserung der Arbeitsbedingungen, der Erleichterung des Ausstiegs und der Erzielung einer größeren Transparenz des Rotlichtmilieus durch das Prostitutionsgesetz auch tatsächlich nur ein erster Schritt getan werden. Es bedarf eines insgesamt breiteren Ansatzes der Reglementierung der Prostitution, der insbesondere konsequent die Bekämpfung von Menschenhandel, Zwangsprostitution und Minderjährigenprostitution integriert und auf einen größtmöglichen Schutz von Prostituierten vor Gewalt und Ausbeutung abzielt.“*

Im Vorfeld dieser Veranstaltung haben uns Grüne Frauen aus Baden-Württemberg ihren Änderungsantrag zum Thema Prostitutionsgesetz an die Bundesdelegiertenkonferenz der Grünen übermittelt; diese soll in ihr Bundestagswahlprogramm u.a.

folgende Feststellungen und Forderungen aufnehmen:

*„Das rot-grüne Prostitutionsgesetz hatte zum Ziel, den Bereich des Sexgewerbes zu entkriminalisieren. Doch trotz der Aufhebung der Sittenwidrigkeit, (...) hat sich die Lebenswirklichkeit der Prostituierten nicht verbessert. Die Nutzung von Sexdienstleistungen geschieht auch unter vordergründig „sauberen und fairen“ Bedingungen in den meisten Fällen unter Verletzung der Menschenwürde. Menschen davor zu schützen, ist jedoch eine gesellschaftliche Verpflichtung.“*

Es sind aus Sicht der Antragstellerinnen u.a. folgende Regelungen erforderlich, um die Prostituierten zu schützen:

- Schutz Prostituiertes vor Anweisungen Dritter, Abschaffung des eingeschränkten Weisungsrechts in §3, ProstG;
- Mindestalter für Prostituierte 21 Jahre;
- Grundsätzlicher Kondomzwang;
- Polizeiliche Meldepflicht für Prostituierte;
- Erteilung einer Konzession zur Ausübung der Prostitution nur, wenn die Prostituierte erkennbar in der Lage ist, selbstbestimmt zu handeln;
- verpflichtende regelmäßige ärztliche Untersuchungen der Prostituierten;
- Ausbau von Hilfs-, Beratungs- und Ausstiegsangeboten, niederschwellige Angebote in der jeweiligen Heimatsprache.
- Verpflichtung der Freier, durch ein aktuelles ärztliches Zeugnis gegenüber Prostituierten eine gesundheitliche Unbedenklichkeit nachzuweisen.
- Regelmäßig zu erneuernde Konzessionsanforderungspflicht für Bordell-Betriebe und ihre Betreiber.
- Verbot von besonderen Formen der Prostitutionsnutzung (Flatrate-Bordelle usw.).

Abschließend ein Zitat der französischen Journalistin Claudine Legardinier aus Sicht einer Humanistin:

*„Indem sie sich als libertär präsentiert, organisiert die Sexindustrie gerade einen enormen Rückschlag für die Frauen. Die Legalisierung der Prostitution steht im totalen Widerspruch mit dem langen Kampf der Frauen für ihre Würde, ihre Autonomie, ihren Zugang zu anspruchsvollen Berufen, die Wertschätzung ihrer Arbeit, für ihr soziales, ökonomisches und politisches Vorwärtskommen. ... In den letzten 30 Jahren haben die Frauen das männliche Recht auf den weiblichen Körper gründlich in Frage gestellt. Inzest, Vergewaltigung, häusliche*

## DOKUMENTATION: PROSTITUTIONSGESETZ

## Nachlese: zur Grünen Programm-Bundesdelegiertenkonferenz

*Gewalt, sexuelle Belästigung ... Nachdem die Frauen also endlich das Recht ihrer Ehemänner und Väter sowie der Kirche auf freie Verfügung über ihren Körper abgeschafft haben, sollen sie es jetzt freiwillig an die „Prostitutionskunden“ zurückgeben?...*

*Unsere Forderung ist: das Recht eines jeden Menschen, sich nicht prostituieren zu müssen. Ziel müßte sein: eine Welt ohne Prostitution.*

*Das wäre eine wahre Kulturrevolution“.* ●

**TERRE DES FEMMES (TdF):****„Aufenthaltsrecht für Opfer von Zwangsprostitution, jetzt!“****Übergabe von 46.000 Unterschriften an das Bundesinnenministerium**

Im Rahmen der Unterschriftenkampagne „Aufenthaltsrecht für Opfer von Zwangsprostitution, jetzt!“ fordern 45.921 UnterzeichnerInnen gemeinsam mit TdF Bundesinnenminister Friedrich auf, eine Verbesserung der aufenthaltsrechtlichen Situation für Opfer von Frauenhandel zu erwirken. Die Unterschriften wurden am 21. Mai 2013 dem Parlamentarischen Staatssekretär Dr. Ole Schröder des Bundesministeriums des Innern überreicht.

Hintergrund: Opfer von Frauenhandel, die aus Nicht-EU-Staaten stammen, werden nach deutschem Recht wie illegal eingereiste AusländerInnen behandelt. Nur wenn sich die Betroffenen dazu bereit erklären, vor Gericht gegen ihre TäterInnen auszusagen, erhalten sie eine vage Chance, bis Schließung des Strafverfahrens in Deutschland bleiben zu dürfen. Anschließend erlischt die Aufenthaltserlaubnis der Opfer. Die oftmals traumatisierten Frauen werden in ihre Herkunftsländer abgeschoben. Die derzeitige Rechtssituation für die betroffenen Frauen muss schnellstmöglich verbessert werden!

TdF fordert, dass Opfern von Frauenhandel aus humanitären Gründen ein unbefristeter Aufenthaltstitel erteilt wird, der unabhängig von ihrer Bereitschaft, vor Gericht auszusagen, gelten muss. Zusätzlich sollen Betroffenen eine geeignete Betreuung und Entschädigung garantiert werden. [www.frauenrechte.de](http://www.frauenrechte.de)

Teile der Anliegen der AntragsstellerInnen fanden Eingang ins Programm, nun heißt es: *„Das rot-grüne Prostitutionsgesetz hat den Bereich des Sexgewerbes entkriminalisiert und die Doppelmoral rechtlich beendet. Das war ein längst überfälliger Schritt. Eine Rückkehr zum Verbot der Prostitution würde die Prostituierten in die Illegalität drängen, ihre Arbeitsbedingung weiter verschlechtern und sie stärker der Gefahr von gewalttätigen Übergriffen aussetzen. Allerdings blieb man damals auf halbem Wege stehen. Deshalb werden wir das Prostitutionsgesetz im Bundestag weiterentwickeln. Unser Ziel ist der möglichst weitgehende Schutz von Prostituierten. Das Beratungs- und Hilfsangebot wollen wir ausbauen und niedrigschwellig zugänglich machen. SexarbeiterInnen müssen über ihre Rechte aufgeklärt werden. Wir wollen einen Ausbau der Ausstiegsprogramme. Dabei setzen wir nicht auf Einschränkungen, sondern auf das Recht: so sollen unter anderem Prostitutionsbetriebe ab einer bestimmten Größe der gewerberechtlichen Erlaubnispflicht unterliegen. Durch gewerberechtliche Überprü-*

*fungen von Prostitutionsstätten und ihren BetreiberInnen wollen wir SexarbeiterInnen schützen und ihre Arbeitsbedingungen sicherer machen. Außerdem wollen wir sie rechtlich besser schützen vor Mietwucher und Ausbeutung und überprüfen, inwieweit der Zugang zu Sozialversicherung verbessert werden kann. Wir wollen zusätzlich kostenfreie medizinische Beratungsangebote für SexarbeiterInnen schaffen. (...)*

*Die Umsetzung der Europaratskonvention und der EU Opferschutzrichtlinie gegen Menschenhandel erfordert gesetzliche Neuregelungen auch auf nationaler Ebene. Die Opfer müssen besser vor Abschiebungen geschützt werden, (...). Ein dauerhaftes Bleiberecht würde ihre Anzeige- und Aussagebereitschaft deutlich erhöhen und so zur Ermittlung der TäterInnen und Erhellung der Strukturen führen. (...) Freier von Zwangsprostituierten müssen auch strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden können, wenn ihnen bekannt ist, dass es sich bei dem Opfer um eine Zwangsprostituierte handelt.“*

Bündnis 90/DIE GRÜNEN Baden-Württemberg

**Aus dem Landtag: Opferschutz und Opferentschädigung in Baden-Württemberg**

Die Abg. Sabine Wölfle u. a. der SPD fragten die Landesregierung in ihrem Antrag vom 31. Januar 2013 (Ds 15/2985) nach der Wirksamkeit des Opferentschädigungsgesetzes (OEG) gegenüber Opfern des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung.

In seiner Stellungnahme zu dem Antrag nannte das Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren die Zahl von insgesamt 16 Anträgen nach dem Opferentschädigungsgesetz (OEG) in den vergangenen Jahren, wovon acht abgelehnt, 5 befürwortet und drei noch nicht entschieden worden sind.

Zur Frage des Aufenthaltsstatus der Anspruchsberechtigten nach dem OEG erläutert das Ministerium: Die zuständigen Versorgungsämter in den Landratsämtern werden in der Regel über Abschiebungsverfahren nur insoweit informiert, als sie die Rechtmäßigkeit des Aufenthaltes als eine der Grundvoraussetzungen des OEG prüfen müssen.

Das OEG greift im Prinzip nur für Menschen, die sich rechtmäßig in der Bundesrepublik aufhalten.

Eine Ausnahme bilden Opfer von Menschenhandel, bei denen dieser rechtmäßige Aufenthalt im Regelfall nicht vorliegt. Dazu das Ministerium:

„Um jedoch diesen Personenkreis nicht generell von den Leistungen nach dem OEG auszuschließen, wird entsprechend dem bundeseinheitlich anzuwendenden Rundschreiben des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung vom 5. März 2001 bei Menschenhandelsopfern, die gegen ihren Willen oder unter Vorspiegelung falscher Voraussetzungen in die Bundesrepublik Deutschland gekommen sind, ein rechtmäßiger Aufenthalt zum Tatzeitpunkt unterstellt, wenn zum Zeitpunkt der Antragstellung nach dem OEG der Aufenthalt – meist aus Gründen des öffentlichen Interesses oder aus humanitären Gründen – rechtmäßig ist. In diesen Fällen können Opfer von Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung unabhängig von ihrem Herkunftsstaat auch bei ursprünglich illegalem Aufenthalt Leistungen nach dem OEG erhalten.“

Drucksache verfügbar unter [www.landtag-bw.de](http://www.landtag-bw.de)

## PROSTITUTIONSGESETZ

Prostitution in Baden-Württemberg - aus dem Landtag Baden-Württemberg



Veranlasst durch einen Austausch mit Angelika Klingel über aktuelle Frauenpolitische Vorhaben des LFR stellte die frauenpolitische Sprecherin der CDU-Landtagsfraktion, Friedlinda Gurr-Hirsch MdL (Abb. Reihe 1) am 4. Feb. 2013 einen Antrag zur Prostitution in Baden-Württemberg. Das Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren nahm im Einvernehmen mit dem Innenministerium und dem Integrationsministerium am 20. Februar Stellung:

Auszug Landtags-Drucksache 15/2984-Prostitution in Baden-Württemberg:

### Fragen

4. ob durch das Prostitutionsgesetz eine effektivere Überwachung und Kontrolle der Prostitution in Baden-Württemberg ermöglicht wurde und inwiefern das Gesetz sowie flankierende Maßnahmen der damaligen Bundesregierung dazu beitragen, die Zwangsprostitution in Baden-Württemberg einzudämmen;

5. ob und gegebenenfalls inwiefern das Prostitutionsgesetz dazu beitrug, die Lebenssituation der Prostituierten in Baden-Württemberg zu verbessern und wie sie das Prostitutionsgesetz sowie die flankierenden Maßnahmen der damaligen Bundesregierung aus heutiger Perspektive bewertet;

### Antworten:

Der Begriff der Zwangsprostitution ist mehrdeutig. Teilweise wird darunter auch die Armutsprostitution gefasst, bei welcher sich die Prostituierte aus wirtschaftlichen Zwängen heraus, aber ohne Fremdeinwirkung für die Tätigkeit als Prostituierte entscheidet. Im Folgenden sollen unter Zwangsprostitution lediglich die Konstellationen verstanden werden, die unter die Tatbestände der § 180a (Ausbeutung

von Prostituierten) und § 181a (Zuhälterei) Strafgesetzbuch (StGB) gefasst werden können. Die korrespondierenden Änderungen im StGB, insbesondere der §§ 180a, 181a und 232 StGB (Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung) haben aus polizeilicher Sicht die Bekämpfung der Zwangsprostitution erschwert. Ermittlungen können nicht mehr anhand objektiver Kriterien im Zusammenhang mit der Förderung der Prostitution geführt werden, sondern basieren ausschließlich auf Opferangaben zum Nachweis einer ausbeuterischen oder dirigistischen Zuhälterei. Diese können nur in wenigen Einzelfällen erlangt werden. Eine Eindämmung der Zwangsprostitution wurde insoweit nicht erreicht.

Aus polizeilicher Sicht ist insbesondere die Einführung von gewerberechtlichen Kontrollbefugnissen erforderlich, um die Bedingungen, unter denen die Prostitution praktiziert wird, zum Schutz der dort tätigen Personen einer rechtsstaatlichen Kontrolle zu unterwerfen und kriminellen Begleiterscheinungen vorzubeugen.

Kontrollinstrumentarien, die an bestehende Arbeitsverhältnisse anknüpfen, wie z. B. der staatliche und berufsgenossenschaftliche Arbeitsschutz, werden im Bereich der Prostitution schon deshalb kaum genutzt, weil wie dargestellt die Möglichkeit, in der Prostitution Arbeitsverhältnisse zu begründen, von den Prostituierten selbst nur selten in Anspruch genommen wird. Ausweislich des Berichts der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten konnten vereinzelt bauliche Verbesserungen, z. B. hinsichtlich sanitärer Anlagen beobachtet werden, die auch den Prostituierten zugutekommen. Eine stärkere Motivation für derartige Veränderungen könnte insofern allerdings nur von

behördlichem Kontrolldruck hinsichtlich der Einhaltung bestimmter rechtlich vorgegebener oder durch Auflagen festgesetzter (baulicher, hygienischer, arbeitsschutzrechtlicher) Mindeststandards ausgehen, wofür das Prostitutionsgesetz nur wenige Impulse gesetzt hat.

Frage 6. ob das Prostitutionsgesetz dafür geeignet ist, die Zuwanderung von Prostituierten aus Staaten mit prekären Lebens- und Arbeitsbedingungen zu verhindern;

### Antwort

Das Prostitutionsgesetz enthält keine Regelungen, die eine Zuwanderung von Prostituierten aus dem Ausland regulieren könnten. Neben der Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ist auch weiterhin die Ausübung der Prostitution als selbständige Erwerbstätigkeit möglich. Somit können auch Staatsangehörige aus EU-Mitgliedstaaten mit eingeschränkter Arbeitnehmerfreizügigkeit einer Tätigkeit im Prostitutionsgewerbe nachgehen. Wesentliche Auswirkungen für die Zuwanderung aus dem Ausland hatten die arbeits- und aufenthaltsrechtlich relevanten Rechtsänderungen im Zuge der EU-Osterweiterung in den Jahren 2004 und 2007 und das neue Aufenthaltsgesetz aus dem Jahr 2005. Der Ausländeranteil unter den Prostituierten hat sich seitdem wesentlich erhöht, so dass beispielsweise in Stuttgart mittlerweile überwiegend ausländische Prostituierte tätig sind.

Frage 8. ob und gegebenenfalls inwiefern die Landesregierung über den Bundesrat auf eine Abänderung des Prostitutionsgesetzes hinwirken wird.

### Antwort

Der Bundesrat hat am 21. Mai 2010 eine „Entschließung des Bundesrates - Stärkere Reglementierung des Betriebes von Prostitutionsstätten“ verabschiedet. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat hierzu eine Anhörungsrunde unter den beteiligten Ressorts (...) durchgeführt. Das Bundesministerium der Justiz verschließt sich als einziges beteiligtes Ressort der in der Bundesratsentschließung geforderten Reglementierung. Argumentiert wird dort vor allem damit, dass Prostitution eine persönliche Betätigung ähnlich wie die freien Berufe sei, worauf die gewerberechtlichen Mechanismen nicht passten. (...)

## PROSTITUTIONSGESETZ

### Prostitution in Baden-Württemberg - aus dem Landtag Baden-Württemberg

Die Landtags-Drucksache 15/2984- Prostitution in Baden-Württemberg enthält auch einen Überblick über Regelungen in anderen europäischen Staaten

Frage 10. inwiefern bekannt ist, wie andere europäische Staaten das Thema Prostitution begleiten und wie sie das schwedische Modell zur Bestrafung der Freier bewertet.

#### Antwort

Die Begleitung des Themas Prostitution unterscheidet sich in der EU von Staat zu Staat deutlich. Es können dabei vier verschiedene Regelungsmodelle betrachtet werden: Abolitionismus, neuer Abolitionismus, Prohibitionismus und Regulationismus.

Beim Abolitionismus ist Prostitution generell nicht verboten. Es werden also sowohl „in-door“-Prostitution (Clubs, Bars oder Bordelle) als auch „outdoor“-Prostitution (sog. „Straßenstrich“) vom Staat toleriert. Beispiele für diesen Regelungstyp sind Tschechien und Spanien. In Tschechien wird Prostitution nicht als legale Arbeit angesehen, aber dennoch wird sie vom Staat toleriert. Es gibt keine Regulierung. Prostitution ist nur dann strafbar, wenn sie mit öffentlichen Störungen verbunden ist oder wenn es sich um Zwangsprostitution handelt. In Spanien gibt es seit 1995 keine landesweite gesetzliche Regelung der Prostitution und Zuhälterei. Das spanische Parlament hat es jedoch 2009 abgelehnt, Prostitution als normale Erwerbstätigkeit anzusehen. Zwangsprostitution und Kuppelei sind außerdem verboten. Sonderregelungen gibt es zudem in einigen Regionen Spaniens. In Katalonien sind z.B. Straßenprostitution sowie das Halten von Bordellen seit 2006 illegal.

Auf dem Abolitionismus aufbauend sind beim neuen Abolitionismus lediglich Bordelle verboten. Diesem Ansatz folgen z. B. Belgien, Finnland, Frankreich, Italien und Luxemburg. In Belgien sind Zuhälterei und Bordelle illegal. Jedoch ist Prostitution legal, solange sie die öffentliche Ordnung nicht stört. Hierfür gibt es seit 1. Oktober 2012 ein Gesetz, das beispielsweise das Werben mit aufreizender Kleidung verbietet. Es wurden bereits mehrere Vorschläge für eine Gesetzesänderung nach dem Schwedischen Modell in den Senat eingebracht. Derzeit gibt es noch keine Anhaltspunkte, wie sich die rechtliche Situa-

on in Belgien weiterentwickeln wird.

In den Niederlanden wurde im Jahr 2000 das Bordell-Verbot wieder aufgehoben. Seit 2001 wird Prostitution wie jede andere wirtschaftliche Erwerbstätigkeit angesehen. So zahlen z. B. Prostituierte Einkommenssteuer, haben das Recht auf hygienische Arbeitsbedingungen und auf Sicherheit am Arbeitsplatz. Zudem werden sie bei Gesundheits- und Polizeibehörden registriert. Zwangsprostitution und Zuhälterei sind illegal und die niederländischen Kommunen können selbst entscheiden, ob in bestimmten Gebieten Prostitution untersagt werden soll.

In Großbritannien ist Prostitution unter eng gefassten Regeln nur dann legal, wenn Prostituierte selbständig in ihrer Wohnung arbeiten und dabei die öffentliche Ordnung nicht stören. Strafbar sind Zwangsprostitution, jemanden zur Prostitution anzuwerben oder ein Bordell zu betreiben.

Beim Modell des Prohibitionismus ist Prostitution weitgehend verboten. Hier ist zwischen klassischen Modellen (Bestrafung der Prostitution an sich) und dem „Schwedischen Modell“ (Bestrafung der Freier) zu unterscheiden. Klassisch prohibitionistisch sind Irland, Litauen und Rumänien. Dem schwedischen Modell ist bislang Norwegen gefolgt.

In Irland ist jede Art der Prostitution illegal: Zuhälterei, das Anbieten von sexuellen Diensten, das Halten von Bordellen und die Prostitution Minderjähriger. In Litauen ist Prostitution verboten und kann als Ordnungswidrigkeit mit Bußgeldern sanktioniert werden. De facto wird die Prostitution allerdings weitgehend toleriert. Zudem ist die Zuhälterei strafbar.

In Rumänien ist die Prostitution illegal und wird mit Bußgeldern geahndet, dennoch ist die Prostitution im ganzen Land weit verbreitet.

Schweden stuft Prostitution als eine Form von Gewalt gegen Frauen ein und bestraft ausschließlich die Freier. Grundlage dieser Rechtslage ist ein Gesetzespaket zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, der sogenannte „Kvinnofrid“ (dt. „Frauenfrieden“) aus dem Jahr 1999. Bestraft werden die Kunden der Prostitution bzw. die Inanspruchnahme sexueller Dienstleistungen mit bis zu 6 Monaten Haft. Die Prostituierten bleiben dagegen straffrei. Dieses damals weltweit einzigartige Modell

der Kriminalisierung von Prostitution abschließend seitens der Freier wurde 2009 von Norwegen übernommen.

Zur Bewertung des schwedischen Modells kann folgendes gesagt werden: Hinter dem Ansatz der ausschließlichen Bestrafung der Freier steckt die Grundannahme, dass Prostitution nicht freiwilliger Natur sein kann, sondern ein soziales Problem ist, das abgeschafft werden soll. So wird der allgemeine Anspruch der Geschlechtergleichheit gestärkt, der in der schwedischen Gesellschaft tief verankert ist. Prostitution wird aktiv bekämpft, ohne staatliche Repression auf Seiten der Prostituierten. Insbesondere bei der Eindämmung von Straßenprostitution zeigen sich große Erfolge: Zwischen dem Inkrafttreten des eben erwähnten Gesetzespakets 1998 und Anfang 2012 ist diese Form von Prostitution um 41 Prozent im Verhältnis zum Zeitpunkt der Einführung zurückgegangen.

Kritisch gesehen wird allerdings, dass das Gewerbe sich durch die Illegalität nun vorwiegend im Verborgenen abspielt, was die Abhängigkeit der Prostituierten von kriminellen Strukturen und von ihren Freiern erhöht. Prostituierte, die keine alternative Beschäftigung finden, sind aufgrund der verschlechterten Marktlage gezwungen, auch fragwürdiger wirkende Kunden zu akzeptieren. Diese Kunden sind sich der schwierigeren Lage der Prostituierten bewusst und neigen eher zu Brutalität. Dadurch sind die Prostituierten noch stärker der Gefahr von Gewaltverbrechen ausgesetzt. Auch Opfer von Menschenhandel werden seltener entdeckt, denn „aufrichtige“ Kunden melden aus Selbstschutz die Opfer von Menschenhandel nicht mehr bei der Polizei oder sonstigen Behörden. Auch müssten zusätzliche finanzielle Mittel zur Verfolgung von Wohnungsprostitution, für Ausstiegsprogramme aus der Prostitution oder für Beratung ausgegeben werden. Bislang fließt das meiste Geld in die Bekämpfung der Straßenprostitution. Des Weiteren ist die Nachweisbarkeit von Prostitution oft schwierig, denn die Polizei kontrolliert aus Personal- und Zeitgründen vorwiegend öffentliche Plätze und Straßen, aber weniger Clubs oder Bars. Der konkrete Nachweis an sich ist zudem oft kompliziert, denn Kunden müssen ertappt werden und für den Akt muss eine Bezahlung vorliegen. ●



Die Europäische Frauenlobby (EWL) führt seit 2011 eine europaweite Kampagne zur Abschaffung der Prostitution durch, eine Langzeitkampagne.

Auf ihrer Website erläutert die Europäische Frauenlobby Hintergrund und Ziel:

Ziel ist ein Europa ohne Prostitution.

Ausgangspunkt ist die Feststellung:

Prostitution von Frauen und Mädchen begründet eine fundamentale Verletzung der Menschenrechte von Frauen, eine schwerwiegende Form männlicher Gewalt gegen Frauen und ein Schlüssel-Hindernis gegen die Gleichberechtigung von Frauen und Männern in unseren Gesellschaften.

Im Folgenden der Wortlaut der Erklärung in Auszügen in englischer Sprache:

„For the EWL, prostitution is first and foremost a question of human rights standards: it is a question of whether we want to live in a world where the human body can be commoditised or whether we want to implement the human right to freedom from body and sex commercialisation. The EWL considers that prostitution is a violation of the fundamental human right to dignity, and perpetrates the domination of men over women through the use of money. Being in prostitution leads in itself to a situation of violence; many women face male violence in prostitution, be it sexual abuse, beating, economic violence, psychological threats, etc. The EWL denounces violence against women in prostitution, but also the system of prostitution itself as a form of violence against women, still tolerated in our societies.

The tolerance of the EU and its Member States for the system of prostitution allows for men's use of and control over women's bodies and sexuality, and fuels trafficking in women for sexual exploitation. Considering prostitution as a form of violence against women implies setting a standard of human dignity for all women and girls around the world, and will help to stop trafficking in women for sexual exploitation. Above all, the persistence of systems of prostitution in EU Member States is a strong indicator of the failure of Europe as a whole to engage in reaching gender equality and promoting

## EUROPÄISCHE FRAUENLOBBY: KAMPAGNE FÜR EIN EUROPA OHNE PROSTITUTION

women's rights.

*The EWL believes that, to realise a world free from prostitution, we need:*

*To raise awareness, open spaces for debates and questions, allow people to discuss, exchange, learn more about what prostitution really is;*

*To support women survivors of prostitution and make their voices heard;*

*To involve men who are not 'prostitute-users' and use peer pressure to encourage positive attitudes towards equality and respect for women's rights.*

*This is why, in 2010, the EWL decided to undertake a European-wide campaign aiming at both raising awareness on prostitution as a form of male violence against women, and lobbying for an EU action to end prostitution in Europe. (...)*

*Main goals:*

*- Raising awareness on prostitution as a form of male violence against women;*

*- Giving visibility to NGOs working on prostitution and/or with prostituted person;*

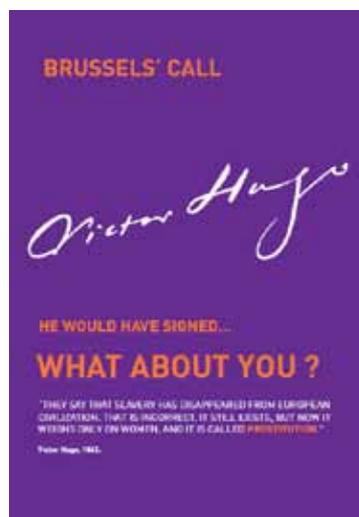
*- Providing national NGOs with European-wide campaign material and supporting national actions and strategies;*

*- Advocating at the EU level for the abolition of the system of prostitution;*

*- Engaging allies and supporters, from the political world and civil society networks, but also individuals.* Einzelpersonen können auch durch eine Art Selbstverpflichtung die Kampagne unterstützen.

„I pledge not to engage in the system of prostitution and I call on local, national and European decision-makers to take action towards a Europe free from prostitution!“<sup>1</sup>

Unterzeichnung möglich unter: [www.women-lobby.org/spip.php?rubrique212&lang=en](http://www.women-lobby.org/spip.php?rubrique212&lang=en)



<sup>1</sup> Ich verspreche, mich nicht im System Prostitution zu engagieren und ich rufe lokale, nationale und europäische EntscheidungsträgerInnen auf, für ein Europa ohne Prostitution aktiv zu werden.

Zentrale Forderungen sind:

- Stopp der Repression gegen Prostituierte
- Kriminalisierung jeder Form von Zuhälterei
- Verbot des Sexkaufs
- Schaffung von Ausstiegsprogrammen für Prostituierte
- Prävention und Programme an Schulen, die die Gleichheit der Geschlechter und ein positives Bild von Sexualität vermitteln
- Präventionsprogramme in den Herkunftsländern

Rund 200 Organisationen (darunter auch einige Männerorganisationen) aus 28 Ländern unterzeichneten bereits den „Brussel's Call“. In Deutschland haben nach einem Bericht von EMMA (Dez. 2012) neben der EMMA nur drei Organisationen den Brussel's Call unterzeichnet: Solwodi, die Opfer von Frauenhandel unterstützen, KARO, die an der deutsch-tschechischen Grenze arbeiten, und die Frankfurter Selbsthilfegruppe für afrikanische Migrantinnen, Maisha.

MitstreiterInnen sind etliche Abgeordnete des Europa-Parlaments darunter aus:

Bulgarien: Antonyia Parvanova, Mariya Nedelcheva

Dänemark: Christel Schaldemose, Emilie Turunen, Britta Thomsen

Deutschland: Franziska Brantner, Silvana Koch-Mehrin

Frankreich: Nicole Kiil-Nielsen, Elisabeth Morin-Chartier, Michèle Striffler, Sophie Auconie, Catherine Trautmann, Nathalie Griesbeck, Marielle de Sarnez, Constance Le Grip, Sylvie Guillaume

Großbritannien: Catherine Bearder, Claude Moraes, Fiona Hall

Irland: Emer Costello, Gay Mitchell, Nessa Childers, Mairead McGuinness, Phil Prendergast

Portugal: Inês Zuber

Schweden: Marita Ulvskog, Mikael Gustafsson, Anna Hedh, Eva-Britt Svensson

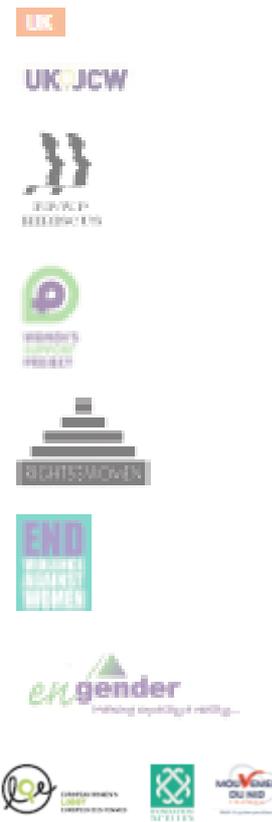
Slovenien: Mojca Kleva

Spanien: Iratxe García Pérez,

Ungarn: Kinga Góncz, Zita Gurmai, Mary Honeyball

entnommen aus: [www.ewl.com](http://www.ewl.com)

# EUROPÄISCHE FRAUENLOBBY: KAMPAGNE FÜR EIN EUROPA OHNE PROSTITUTION



## BRUSSELS' CALL

'TOGETHER FOR A EUROPE FREE FROM PROSTITUTION'

JOIN THE BRUSSELS' CALL! Contact : [pape@womenlobby.org](mailto:pape@womenlobby.org)

### Whereas:

#### PROSTITUTION IS A FORM OF VIOLENCE

- The vast majority of prostituted persons have suffered from violence, often sexual, before entering prostitution.
- The vast majority of prostituted persons are victims of many forms of violence while in prostitution (physical, verbal, sexual, psychological violence).
- The repetition of sexual acts without physical desire, but instead experienced as a result of financial need, inequality and/or as exploitation of vulnerability, constitutes in itself a form of sexual violence.

#### PROSTITUTION IS A FORM OF EXPLOITATION OF INEQUALITIES

- Prostitution is a part of a long patriarchal tradition of making women's bodies available for men's benefit (droit du seigneur, rape, "conjugal duties" ...).
- Prostitution exploits multiple forms of inequality: men's domination over women, rich over poor, North over South, majority groups over minorities.
- The majority of prostituted persons within the EU come from poorer third-countries. When they come from EU Member States, there is an overrepresentation of ethnic minorities.

#### PROSTITUTION IS A VIOLATION OF HUMAN DIGNITY

- By placing the human body and sex into the realm of the marketplace, the system of prostitution reinforces the objectification of all women and their bodies. It is a direct violation of the physical and moral integrity of prostituted persons.
- Prostitution reinforces the domination of men over women, in particular the attitude that women's bodies are available and accessible, which is present in other forms of violence against women such as rape, sexual harassment and intimate-partner violence.
- Prostitution is an obstacle to establishing truly free, respectful and egalitarian sexuality in society.
- The system of prostitution fuels and perpetuates trafficking in human beings for sexual exploitation.

#### PROSTITUTION IS VIOLATION OF HUMAN RIGHTS

- The UN Convention of 2 December 1949 adopted by its General Assembly and ratified by 17 Member States of the EU, states in its preamble that "Prostitution and the accompanying evil of the traffic in persons for the purpose of prostitution are incompatible with the dignity and worth of the human person".
- The UN 1979 Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW) asks states parties to "take all appropriate measures, including legislation, to suppress all forms of traffic in women and exploitation of prostitution of women".
- Prostitution is indeed incompatible with articles 3 and 5 of the Universal Declaration of Human Rights which state that "Everyone has the right to life, liberty and security of person" and "No one shall be subjected to torture or to cruel, inhuman or degrading treatment or punishment".

### We call

#### ON THE EU MEMBER STATES TO ADOPT POLICIES WHICH WOULD GUARANTEE:

- The suppression of repressive measures against prostituted persons ;
- The criminalisation of all forms of procuring;
- The development of real alternatives and exit programmes for those in prostitution;
- The prohibition of the purchase of a sexual act;
- The implementation of policies of prevention and education, to promote equality and positive sexuality;
- The development of prevention policies in the countries of origin of prostituted persons.

The European Union and its Member States should entirely review their policies against trafficking in human beings, as they are unlikely to achieve meaningful results as long as the impunity of procurers and sex-buyers is not addressed.



## BEKÄMPFUNG DES MENSCHENHANDELS EUROPÄISCHE KONVENTIONEN UND RICHTLINIEN

Das Auswärtige Amt informiert auf seiner Internetseite [www.auswaertiges-amt.de](http://www.auswaertiges-amt.de): Am 28. Juni 2012 hat der Bundestag das Übereinkommen des Europarats vom 16. Mai 2005 zur Bekämpfung des Menschenhandels durch ein Zustimmungsgesetz in deutsches Recht überführt. Es handelt sich um das erste völkerrechtliche Übereinkommen, das den Opferschutz in den Mittelpunkt stellt. So wird der Grundsatz der Nichtabschiebung bei Verdacht auf Menschenhandel völkerrechtlich festgesetzt und eine Erholungs- und Bedenkzeit für die Betroffenen von mindestens 30 Tagen eingeführt. Zudem werden die Gewährung von Aufenthaltstiteln sowie soziale Rechte und das Recht auf Entschädigung der Opfer geregelt. Die Einhaltung des Übereinkommens, das insgesamt 10 Kapitel mit insgesamt 47 Artikeln enthält, soll durch einen unabhängigen Kontrollmechanismus in Form einer Expertengruppe gewährleistet werden.

### Konvention des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels vom 16. Mai 2005

Auszug aus: <http://conventions.coe.int/Treaty/GER/Treaties/Html/197.htm>

#### Präambel

Die Mitgliedstaaten des Europarats und die anderen Unterzeichner dieses Übereinkommens

- (...)

- in der Erwägung, dass Menschenhandel eine Verletzung der Menschenrechte und einen Verstoß gegen die Würde und die Unversehrtheit des Menschen darstellt;

- in der Erwägung, dass Menschenhandel einen Zustand der Sklaverei für die Opfer zur Folge haben kann;

- in der Erwägung, dass die Achtung der Rechte der Opfer, der Schutz der Opfer und die Bekämpfung des Menschenhandels die obersten Ziele sein müssen;

- in der Erwägung, dass alle Maßnahmen oder Initiativen gegen den Menschenhandel nichtdiskriminierend sein, die Gleichstellung von Mann und Frau berücksichtigen sowie die Rechte des Kindes einbeziehen müssen;

- unter Hinweis auf die von den Außenministern der Mitgliedstaaten in der 112. (14.-15. Mai 2003) und der 114. (12.-13. Mai 2004) Sitzungsperiode des Ministerkomitees abgegebenen Erklärungen, in denen verstärkte Maßnahmen des Europarats gegen den Menschenhandel gefordert werden;

- eingedenk der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (1950) und ihrer Protokolle;

- eingedenk der folgenden Empfehlungen des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten des Europarats: Empfehlung Nr. R (91) 11 zur sexuellen Ausbeutung, Pornographie und Prostitution von und Menschenhandel mit Kindern und jungen Erwachsenen, Empfehlung Nr. R (97) 13 zur Einschüchterung von Zeugen und den Rechten der Verteidigung, Empfehlung Nr. R (2000) 11 zu Maßnahmen gegen den Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, Empfehlung Rec (2001) 16 zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung so-

wie Empfehlung Rec (2002) 5 zum Schutz von Frauen vor Gewalt;

- eingedenk der folgenden Empfehlungen der Parlamentarischen Versammlung des Europarats: Empfehlung 1325 (1997) zu Frauenhandel und Zwangsprostitution in den Mitgliedstaaten des Europarats,

Empfehlung 1450 (2000) zu Gewalt gegen Frauen in Europa, Empfehlung 1545 (2002) zu einer Kampagne gegen den Frauenhandel, Empfehlung 1610 (2003) zur Frage der Migration in Verbindung mit Frauenhandel und Prostitution, Empfehlung 1611 (2003) zum Organhandel in Europa, Empfehlung 1663 (2004) zu häuslicher Sklaverei: Leibeigenschaft, Au-Pairs und Katalogbräute;

- (...)

- unter gebührender Berücksichtigung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und seines Zusatzprotokolls zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, (...)

- unter Berücksichtigung der Notwendigkeit der Ausarbeitung einer umfassenden völkerrechtlichen Übereinkunft, welche die Menschenrechte der Opfer des Menschenhandels zum Schwerpunkt hat und einen besonderen Überwachungsmechanismus einführt - sind wie folgt übereingekommen:

**Kapitel I – Zweck, Geltungsbereich, Nichtdiskriminierungsgrundsatz und Begriffsbestimmungen**

#### **Kapitel I – Zweck, Geltungsbereich, Nichtdiskriminierungsgrundsatz und Begriffsbestimmungen**

##### **Artikel 1 – Zweck des Übereinkommens**

1. Zweck dieses Übereinkommens ist es, a. den Menschenhandel unter Gewährleistung der Gleichstellung von Mann und Frau zu verhüten und zu bekämpfen;

b. die Menschenrechte der Opfer des Menschenhandels zu schützen, einen umfassenden Rahmen für den Schutz und die

Unterstützung der Opfer sowie der Zeugen beziehungsweise Zeuginnen unter Gewährleistung der Gleichstellung von Mann und Frau auszuarbeiten sowie wirksame Ermittlungen und eine wirksame Strafverfolgung sicherzustellen;

c. die internationale Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Menschenhandels zu fördern.

2. Um die wirksame Durchführung dieses Übereinkommens durch die Vertragsparteien zu gewährleisten, wird durch dieses Übereinkommen ein besonderer Überwachungsmechanismus eingeführt.

#### **Artikel 2 – Geltungsbereich**

Dieses Übereinkommen findet auf alle Formen des Menschenhandels Anwendung, sei er innerstaatlich oder grenzüberschreitend, der organisierten Kriminalität zuzuordnen oder nicht.

#### **Art. 3 – Nichtdiskriminierungsgrundsatz**

Die Durchführung dieses Übereinkommens durch die Vertragsparteien, insbesondere die Inanspruchnahme von Maßnahmen zum Schutz und zur Förderung der Rechte der Opfer, ist ohne Diskriminierung insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt oder eines sonstigen Status sicherzustellen.

#### **Artikel 4 – Begriffsbestimmungen**

Im Sinne dieses Übereinkommens

a. bezeichnet der Ausdruck "Menschenhandel" die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme von Personen durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderen Formen der Nötigung, durch Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit oder durch Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Er-

# BEKÄMPFUNG DES MENSCHENHANDELS

## Konvention des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels (Auszug)

langung des Einverständnisses einer Person, die Gewalt über eine andere Person hat, zum Zweck der Ausbeutung. Ausbeutung umfasst mindestens die Ausnutzung der Prostitution anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Entnahme von Organen;

b. ist die Einwilligung eines Opfers des Menschenhandels in die unter Buchstabe a genannte beabsichtigte Ausbeutung unerheblich, wenn eines der unter Buchstabe a genannten Mittel angewendet wurde;

c. gilt die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme eines Kindes zum Zweck der Ausbeutung auch dann als Menschenhandel, wenn dabei keines der unter Buchstabe a genannten Mittel angewendet wurde;

d. bezeichnet der Ausdruck "Kind" eine Person unter achtzehn Jahren;

e. bezeichnet der Ausdruck "Opfer" eine natürliche Person, die dem Menschenhandel nach der Begriffsbestimmung in diesem Artikel ausgesetzt ist.

### Kapitel II – Verhütung, Zusammenarbeit und sonstige Maßnahmen

#### Artikel 5 – Verhütung des Menschenhandels (...)

3. Bei der Ausarbeitung, Umsetzung und Bewertung aller in Absatz 2 genannten politischen Konzepte und Programme fördert jede Vertragspartei einen auf die Menschenrechte gestützten Ansatz, wendet Gender Mainstreaming (1) an und berücksichtigt die Bedürfnisse der Kinder.

4. Jede Vertragspartei trifft die erforderlichen geeigneten Maßnahmen, um Migration auf legalem Wege zu ermöglichen, insbesondere durch die Verbreitung genauer Informationen durch die zuständigen Stellen über die Bedingungen für eine legale Einreise und den legalen Aufenthalt in ihrem Hoheitsgebiet. (...)

#### Artikel 6 – Maßnahmen, um der Nachfrage entgegenzuwirken

Um der Nachfrage entgegenzuwirken, die alle Formen der zum Menschenhandel führenden Ausbeutung von Personen, insbesondere von Frauen und Kindern, begünstigt, trifft oder verstärkt jede Vertragspartei gesetzgeberische, administrative, erzieherische, soziale, kulturelle oder sonstige Maßnahmen, die Folgendes einschließen:

- a. Forschung zu bewährten Praktiken, Methoden und Strategien;
- b. die Schärfung des Bewusstseins für die Verantwortung und wichtige Rolle, die den Medien und der Zivilgesellschaft dabei zukommt, die Nachfrage als eine der Grundursachen des Menschenhandels zu erkennen;
- c. gezielte Informationskampagnen, (...);
- d. vorbeugende Maßnahmen einschließlich in den Schulunterricht einbezogener Erziehungsprogramme für Jungen und Mädchen, in denen die Unannehmbarkeit und die verheerenden Folgen von Diskriminierung aufgrund des Geschlechts sowie die Bedeutung der Gleichstellung von Mann und Frau und der Würde und Unverletzlichkeit des Menschen vermittelt werden. (...)

### Kapitel III – Maßnahmen zum Schutz und zur Förderung der Rechte der Opfer unter Gewährleistung der Gleichstellung von Mann und Frau

#### Artikel 10 – Identifizierung als Opfer

1. Jede Vertragspartei stattet ihre zuständigen Behörden mit Personen aus, die für die Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels, die Identifizierung als und Unterstützung der Opfer, einschließlich Kinder, geschult und qualifiziert sind, und stellt sicher, dass die verschiedenen Behörden sowohl untereinander als auch mit in Betracht kommenden Hilfsorganisationen zusammenarbeiten, damit die Opfer in einem Verfahren, das der besonderen Situation von Frauen und Kindern als Opfern gebührend Rechnung trägt, als solche identifiziert werden und, wenn angebracht, nach Maßgabe des Artikels 14 Aufenthaltstitel erhalten.

2. Jede Vertragspartei trifft die erforderlichen gesetzgeberischen oder anderen Maßnahmen, um die Opfer als solche zu identifizieren, gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit anderen Vertragsparteien und einschlägigen Hilfsorganisationen. Jede Vertragspartei stellt sicher, dass eine Person nicht aus ihrem Hoheitsgebiet entfernt wird, wenn die zuständigen Behörden konkrete Anhaltspunkte dafür haben, dass sie Opfer von Menschenhandel ist, bis die Maßnahmen zur Identifizierung der Person als Opfer einer Straftat im Sinne des Artikels 18 von den zuständigen Behörden abgeschlossen sind; die Vertragsparteien

stellen ferner sicher, dass die Person die in Artikel 12 Absätze 1 und 2 genannte Unterstützung erhält.

3. Wenn das Alter des Opfers nicht bekannt ist und Anlass zu der Annahme besteht, dass es sich bei dem Opfer um ein Kind handelt, ist es als Kind zu betrachten und sind ihm bis zur Feststellung seines Alters besondere Schutzmaßnahmen zu gewähren.

(...)

#### Artikel 12 – Unterstützung der Opfer

1. Jede Vertragspartei trifft die erforderlichen gesetzgeberischen oder anderen Maßnahmen zur Unterstützung der Opfer bei ihrer körperlichen, psychischen und sozialen Erholung. Eine derartige Unterstützung umfasst zumindest

- a. Gewährleistung von Bedingungen, unter denen ihr Lebensunterhalt sichergestellt ist, durch Maßnahmen wie angemessene und sichere Unterkunft sowie psychologische und materielle Hilfe;
- b. Zugang zu medizinischer Notversorgung;
- c. erforderlichenfalls Übersetzungs- und Dolmetschdienste;
- d. Beratung und Information, insbesondere über die ihnen zustehenden Rechte und zur Verfügung stehenden Dienste, in einer für sie verständlichen Sprache;
- e. Unterstützung, damit ihre Rechte und Interessen in geeigneten Abschnitten des Strafverfahrens gegen die Täter vorgetragen und behandelt werden können;
- f. Zugang zum Bildungswesen für Kinder.

2. Jede Vertragspartei berücksichtigt gebührend die Bedürfnisse der Opfer nach Schutz und Sicherheit.

3. Ferner stellt jede Vertragspartei die erforderliche medizinische oder sonstige Hilfe für Opfer zur Verfügung, die sich rechtmäßig in ihrem Hoheitsgebiet aufhalten, über keine ausreichenden Mittel verfügen und Hilfe benötigen.

4. Jede Vertragspartei legt die Regeln fest, nach denen Opfern, die sich rechtmäßig in ihrem Hoheitsgebiet aufhalten, Zugang zum Arbeitsmarkt sowie zur beruflichen und allgemeinen Bildung gewährt wird.

5. Jede Vertragspartei trifft gegebenenfalls nach Maßgabe ihres internen Rechts Maßnahmen für eine Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Organisationen, anderen in Betracht kommenden Organisationen oder sonstigen Teilen der Zivilgesellschaft, die

*Forts. S. 24*

sich für die Unterstützung von Opfern einsetzen.

6. Jede Vertragspartei trifft die erforderlichen gesetzgeberischen und anderen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die einem Opfer gewährte Unterstützung nicht von dessen Bereitschaft, als Zeuge oder Zeugin aufzutreten, abhängig gemacht wird.n(...)

#### **Artikel 13 – Erholungs- und Bedenkzeit**

1. Jede Vertragspartei sieht in ihrem internen Recht die Einräumung einer Erholungs- und Bedenkzeit von mindestens 30 Tagen vor, wenn es konkrete Anhaltspunkte dafür gibt, dass es sich bei der betreffenden Person um ein Opfer handelt. Dieser Zeitraum muss ausreichend lang sein, um es der betreffenden Person zu gestatten, sich zu erholen und dem Einfluss der Menschenhändler beziehungsweise -händlerinnen zu entziehen und/oder eine fundierte Entscheidung darüber zu treffen, ob sie mit den zuständigen Behörden zusammenarbeitet. Während dieses Zeitraums darf keine aufenthaltsbeendende Maßnahme gegen sie vollstreckt werden. (...)

#### **Artikel 14 – Aufenthaltstitel**

1. Jede Vertragspartei erteilt dem Opfer einen verlängerbaren Aufenthaltstitel, wenn mindestens einer der beiden folgenden Fälle vorliegt:

a. Die zuständige Behörde ist der Auffassung, dass der Aufenthalt des Opfers aufgrund seiner persönlichen Situation erforderlich ist;

b. die zuständige Behörde ist der Auffassung, dass der Aufenthalt des Opfers für seine Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden bei den Ermittlungen oder beim Strafverfahren erforderlich ist.

(...)

#### **Artikel 15 – Entschädigung und Rechtsschutz**

1. Jede Vertragspartei gewährleistet, dass die Opfer ab dem Erstkontakt mit den zuständigen Behörden Zugang zu Informationen über die in Betracht kommenden Gerichts- und Verwaltungsverfahren in einer für sie verständlichen Sprache haben.

2. Jede Vertragspartei sieht in ihrem internen Recht das Recht auf anwaltlichen Beistand und auf unentgeltlichen Rechtsbeistand für Opfer nach Maßgabe ihres internen Rechts vor.

3. Jede Vertragspartei sieht in ihrem internen Recht das Recht der Opfer auf

## **BEKÄMPFUNG DES MENSCHENHANDELS**

### **Konvention des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels (Auszug)**

Entschädigung durch die Täter beziehungsweise Täterinnen vor.

4. Jede Vertragspartei trifft die erforderlichen gesetzgeberischen oder anderen Maßnahmen, um eine Entschädigung der Opfer nach Maßgabe ihres internen Rechts zu gewährleisten, zum Beispiel durch die Einrichtung eines Entschädigungsfonds für die Opfer oder Maßnahmen oder Programme, welche die soziale Unterstützung und Integration der Opfer zum Ziel haben; die Finanzierung könnte aus den Mitteln bestritten werden, die aus der Anwendung der in Artikel 23 genannten Maßnahmen hervorgehen.

#### **Artikel 16 – Repatriierung und Rückführung der Opfer**

(...)

5. Jede Vertragspartei trifft die erforderlichen gesetzgeberischen oder anderen Maßnahmen, um unter Einbeziehung einschlägiger nationaler oder internationaler Institutionen und nichtstaatlicher Organisationen Repatriierungsprogramme einzurichten. Ziel dieser Programme ist, zu verhindern, dass Opfer erneut zu Opfern werden. (...)

#### **Kapitel IV – Materielles Strafrecht**

#### **Artikel 18 – Kriminalisierung des Menschenhandels**

Jede Vertragspartei trifft die erforderlichen gesetzgeberischen und anderen Maßnahmen, um die in Artikel 4 genannten Handlungen, wenn vorsätzlich begangen, als Straftaten zu umschreiben. (...)

#### **Artikel 23 – Sanktionen und Maßnahmen**

1. Jede Vertragspartei trifft die erforderlichen gesetzgeberischen und anderen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die nach den Artikel 18 bis 21 umschriebenen Straftaten mit wirksamen, verhältnismäßigen und abschreckenden Sanktionen bedroht werden. Diese Sanktionen schließen für nach Artikel 18 umschriebene Straftaten, wenn von natürlichen Personen begangen, Freiheitsstrafen, die zur Auslieferung führen können, ein. (...)

4. Jede Vertragspartei trifft die erforderlichen gesetzgeberischen oder anderen Maßnahmen, um die vorübergehende oder endgültige Schließung einer Einrichtung, die zur Ausübung von Menschenhandel genutzt wurde, unbeschadet der Rechte gutgläubiger Dritter zu ermöglichen oder um dem Täter vorübergehend oder stän-

dig die Ausübung der Tätigkeit, bei der die Straftat begangen wurde, zu verbieten.(...)

#### **Kapitel V – Ermittlungen, Strafverfolgung und Verfahrensrecht**

#### **Artikel 27 – Verfolgung auf Antrag oder von Amts wegen**

1. Jede Vertragspartei trägt dafür Sorge, dass, zumindest wenn die Straftat ganz oder teilweise in ihrem Hoheitsgebiet begangen wurde, Ermittlungen wegen oder die Strafverfolgung von nach diesem Übereinkommen umschriebenen Straftaten nicht von einer Anzeige oder einer Anklage des Opfers abhängig gemacht werden.(...)

#### **Artikel 28 – Schutz von Opfern, Zeugen beziehungsweise Zeuginnen und Personen, die mit Justizbehörden zusammenarbeiten**

1. Jede Vertragspartei trifft die erforderlichen gesetzgeberischen oder anderen Maßnahmen, um folgenden Personen insbesondere während und nach den Ermittlungen gegen Straftäter beziehungsweise -täterinnen und deren Strafverfolgung einen wirksamen und angemessenen Schutz vor möglicher Vergeltung oder Einschüchterung zu gewähren: a. den Opfern;

b. wenn angebracht, Personen, die nach Artikel 18 dieses Übereinkommens umschriebene Straftaten anzeigen oder auf andere Weise mit den Ermittlungs- oder Strafverfolgungsbehörden zusammenarbeiten;

c. den Zeugen beziehungsweise Zeuginnen, die zu nach Artikel 18 dieses Übereinkommens umschriebenen Straftaten aussagen;

d. erforderlichenfalls Familienmitgliedern (...)

2. Jede Vertragspartei trifft die erforderlichen gesetzgeberischen oder anderen Maßnahmen, um verschiedene Arten von Schutz zu gewährleisten und anzubieten. Diese können physischen Schutz, Wechsel des Aufenthaltsorts, Identitätsänderung und Unterstützung bei der Arbeitssuche umfassen.(...)

EU Website zum Thema Menschenhandel: <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/>

Eine wichtige Quelle: Das Vertragsbüro des Europarates unter <http://conventions.coe.int/Treaty>

# BEKÄMPFUNG DES MENSCHENHANDELS

## EU-Studie zum Menschenhandel und EU-Richtlinie gegen Menschenhandel

### Menschenhandel: Mitgliedstaaten reagieren unzureichend auf steigende Opferzahl in der EU

Am 21. März 2011 erließ der Europäische Rat eine neue EU-Richtlinie gegen Menschenhandel, welche den EU-Rahmenbeschluss aus dem Jahr 2002 ersetzt. Die Richtlinie „2011/36/EU“ trat am 5. April 2011 in Kraft – mit dem erklärten Ziel, Menschenhandel zu verhindern und effektiver zu bekämpfen und Opfer besser zu schützen. Die Richtlinie greift größtenteils Empfehlungen der Konvention auf, die der Europarat 2005 verabschiedet hatte, sie regelt aber vieles verbindlicher. Die EU-Mitgliedsstaaten sollten bis zum 6. April 2013 die Vorgaben aus der Richtlinie in nationales Recht umsetzen.

### Deutschland: Blockaden in Bundesministerien

Bis zum 6. April 2013 haben nur Schweden, Finnland, Polen, Tschechien, Ungarn und Lettland die EU-Vorgaben erfüllt. In Deutschland scheitert die Umsetzung offenbar an Differenzen zwischen dem Justiz- und dem Innenressort. Das bestätigten Sprecher der beiden Ministerien gegenüber dpa.. Regierungssprecher Steffen Seibert sagte, ein Entwurf für eine deutsche Version der EU-Richtlinie werde derzeit zwischen verschiedenen Ministerien beraten.

Die EU-Kommission hat Deutschland und weitere 20 Mitgliedsstaaten aufgerufen, die Richtlinie gegen Menschenhandel vollständig umzusetzen. EU-Innenkommissarin Cecilia Malmström sagte, wie immer in solchen Fällen könne ihre Behörde Verfahren wegen Verletzung von EU-Recht gegen säumige Staaten eröffnen und Strafgebühren verlangen.

„Es ist schwer vorstellbar, dass in unserer freien und demokratischen EU zehntausende Menschen ihrer Freiheit beraubt, ausgebeutet und wie Waren zu Profitzwecken gehandelt werden können. Aber es ist die traurige Wahrheit. Der Menschenhandel gehört zum Alltag und rückt uns näher als wir denken. Ich bin sehr enttäuscht, dass trotz dieser alarmierenden Entwicklung bisher nur wenige Mitgliedstaaten die Vorschriften zur Bekämpfung des Menschenhandels umgesetzt haben. Ich fordere die Länder, die dies bisher noch nicht getan haben, auf, ihren Verpflichtungen nachzukommen“,

sagte Malmström.

### EU-Studie: Mehr als Zwei Drittel der Opfer sind Frauen!

«Was wir wissen, ist nur die Spitze des Eisberges.»

Die Zahl der Opfer von Zwangsprostitution, unfreiwilliger Arbeit oder Organhandel ist in den vergangenen Jahren gestiegen. Das geht aus der Studie hervor, die von der Brüsseler EU-Kommission im April 2013 vorgestellt wurde. «Wir wissen leider heute sicher, dass sich die Lage beim Menschenhandel in Europa verschlechtert hat», erklärte EU-Innenkommissarin Cecilia Malmström.

Alle EU-Mitgliedstaaten haben an dem Bericht mitgewirkt. Die Daten sollten vorsichtig interpretiert werden, da mit einer hohen Dunkelziffer zu rechnen ist, so die EU-Kommission in ihrer Pressemitteilung vom 15.4.2013. Wichtige Ergebnisse:

- Die Gesamtzahl der ermittelten und mutmaßlichen Opfer betrug 6 309 im Jahr 2008, 7 795 in 2009 und 9 528 in 2010. Einen Anstieg um 18 % von 2008 bis 2010!
- 68 % der Opfer waren Frauen, 17 % Männer, 12 % Mädchen und 3 % Jungen.

- Bei den meisten der Opfer erfolgte der Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung (62 %). Menschenhandel zum Zweck der Zwangsarbeit (25 %) steht an zweiter Stelle, andere Formen wie Menschenhandel zum Zweck der Organentnahme oder für Straftaten oder der Verkauf von Kindern weisen einen geringeren Anteil auf (14 %).

- Die Mehrheit der ermittelten und mutmaßlichen Opfer stammen aus EU-Mitgliedstaaten (61 %), gefolgt von Opfern aus Afrika (14 %), Asien (6 %) und Lateinamerika (5 %).

- Die meisten der in den EU-Mitgliedstaaten ermittelten Opfer sind BürgerInnen aus Rumänien und Bulgarien (viele gehören zur Minderheit der Roma).

Während die Opferzahlen um 18 Prozent wuchsen, ging die der Verurteilungen im gleichen Zeitraum um 13 Prozent zurück, auf 1339 Schuldsprüche im Jahr 2010.

75 % der verdächtigten Menschenhändler waren männlich. In den drei Referenzjahren betrieben rund 84 % der Verdächtigten Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung.

Quelle/weitere Informationen unter: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-322\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-322_de.htm)

### Bündnis „Aktiv gegen Frauenhandel und Ausbeutung Südwest“ zur EU-Richtlinie gegen Menschenhandel

Das Bündnis AKTiv gegen Frauenhandel und Ausbeutung Südwest, ein Netzwerk von Beratungsstellen für Opfer von Menschenhandel der Diakonie in Baden und Württemberg und der Organisation „SOLWODI e.V.“ in Ludwigshafen/Rhein<sup>1</sup>, hat mit den frauenpolitischen SprecherInnen der Fraktionen im Landtag über den Umsetzungsbedarf der Richtlinie auf Landesebene gesprochen. Die frauenpolitischen SprecherInnen stellten daraufhin einen Antrag (Drucksache 15/2671) „Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und der Zwangsprostitution sowie Schutz seiner Opfer“. Laut Stellungnahme der zuständigen Ministerien wird kein weiterer Umsetzungsbedarf auf Landesebene gesehen. Das Bündnis allerdings sieht Umsetzungsbedarf der EU-Richtlinie auf Landesebene und fordert im einzelnen:

- Erweiterung des Leitfadens für Opfer von Menschenhandel auf alle Formen des Menschenhandels (bisher gilt dieser nur für Betroffene von sexueller Ausbeutung), mit besonderer Berücksichtigung minderjähriger Betroffener.
- Ausbau der Unterstützungsstrukturen für verschiedene Gruppen von Betroffenen des Menschenhandels.
- Stärkung des Opferschutzes, spezielle Ermittlungsschwerpunkte bei der anstehenden Polizeireform.
- Schulungen zum Thema Menschenhandel für relevante AkteurInnen.
- Bleiberecht und Zugang zum Arbeitsmarkt für Betroffene von Menschenhandel.
- Verbesserung der Vermögensabschöpfung bei Beschuldigten und Entschädigung der Betroffenen.
- Ausbau der Prävention, gesicherte Finanzierung der Fachberatungsstellen.

1

#### FreiJa Freiburg

freiJa@diakonie-freiburg.de

#### FreiJa Kehl

freiJa@diakonie-ortenau.de

#### Mitternachtsmission Heilbronn

Hotline: 07131-84531

mitternachtsmission@diakonie-heilbronn.de

#### Fraueninformationszentrum Stuttgart

Tel: 0711-23941-16 oder -24

fiz@vij-stuttgart.de

## Internationales Beratungs- und Begleitungsprogramm für junge Frauen aus Osteuropa

## Prävention von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung

von Esther Peylo und Dr. Elke Ahrens,  
Verein für Internationale Jugendarbeit e.V.

Sie suchen das Glück und werden deshalb leicht Opfer von Menschenhändlern: Die Lebensbedingungen vieler junger Frauen in Osteuropa sind geprägt von Armut, Arbeitslosigkeit, Korruption und erschwerem Zugang zu Bildung. Durch die Migration nach Deutschland hoffen sie, ihre Familien unterstützen zu können oder nach der Rückkehr in die Heimat bessere Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu haben. Mangels ausreichender Vorinformationen laufen die Frauen jedoch Gefahr, ausgebeutet oder sogar zur Prostitution gezwungen zu werden.

Der Verein für Internationale Jugendarbeit hat deswegen gemeinsam mit dem Bündnis gegen Menschenhandel und Zwangsprostitution Baden-Württemberg – dem auch der Landesfrauenrat BW angehört – ein internationales Beratungs- und Begleitungsprogramm für junge Bildungs- und Arbeitsmigrantinnen aus Osteuropa ins Leben gerufen. Die Pilotphase des Projektes endet in diesem Sommer und es kann zurück geblickt werden auf zahlreiche Erfolge, aber auch auf Herausforderungen. Das Projekt trägt den Namen „OPEN for young women“, wobei OPEN für Orientation, Perspectives and European Network steht.

### Beratungsnetzwerk verbindet Frauen in Rumänien, der Ukraine und in Deutschland

Das Projekt OPEN setzt auf ein Beraterinnennetzwerk in Rumänien, der Ukraine und in Deutschland und will mobilitätsbereiten jungen Frauen zwischen 18 und 30 Jahren ermöglichen, sich im globalisierten Europa frei und sicher zu bewegen. Durch das Netzwerk der Beratungsstellen werden junge Frauen – die in besonderer Weise als Risikogruppe für Menschenhandel und Arbeitsausbeutung anzusehen sind – kompetent vor der Ausreise, während ihres Aufenthaltes in Deutschland und bei der Rückkehr in das Heimatland beraten und begleitet. So werden sie befähigt (empowered), sich selbst besser zu schützen. Bisher gibt es Beratungsstellen in Oradea (Rumänien), Kiew und Charkiw (Ukraine)

sowie Stuttgart, München und Nürnberg. Weitere Beratungsstellen sind geplant.

Das Projekt richtet sich zudem an die Öffentlichkeit, um Menschenhandel und Arbeitsausbeutung stärker als bisher ins Bewusstsein zu rücken. Nicht zuletzt will es Entscheidungsträger in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft sensibilisieren und so einen sozialpolitischen Beitrag zur Eindämmung des Menschenhandels erbringen.

### Die Situation in Osteuropa

Seit dem gesellschaftlichen Wandel in Ost- und Südosteuropa, der u.a. zum Zusammenbruch der Sowjetunion führte, entwickeln sich in den ehemaligen Sowjetstaaten und sozialistisch orientierten Ländern eigene Wirtschafts- und Politiksysteme.

Diese Entwicklungen verstärken häufig die soziale Ungleichheit und die sozialen Unterschiede. Demokratische Entwicklungen brauchen viel Zeit und ziehen nicht immer eine positive, wirtschaftliche Entwicklung und Wohlstand mit sich. Die Bevölkerung sieht häufig wenig Chancen für eine positive Zukunft und orientiert sich stark an westlichen Ländern, in denen sie bessere wirtschaftliche und soziale Ausgangsbedingungen auch für sich selbst vermuten. Gleichzeitig entstanden in diesen Ländern kriminelle Strukturen, die den Menschenhandel und wirtschaftliche und sexuelle Ausbeutung besonders von Frauen organisierten. Das Projekt OPEN möchte einen sozialpolitischen Auftrag wahrnehmen und mit seinen Maßnahmen aktive Präventionsarbeit mit zivilgesellschaftlichen und kirchlichen Partnern in den Herkunftsländern der Migrationsströme leisten.

In den ehemaligen deutschen Ostgebieten und entlang der Donau leben, z.B. in Siebenbürgen/Rumänien, noch deutsche Minderheiten, die in den letzten Jahrhunderten armutsbedingt in diese Gebiete auswanderten. Als Deutsche und als Christen wurden diese Menschen während der Herrschaft der Sowjetunion verfolgt. Als Flüchtlinge und Spätaussiedler kamen viele nach dem zweiten Weltkrieg und nach dem Fall der Mauer und dem Ende des Ceausescu-Regime in Rumänien nach Deutschland zurück. Die in den ehemaligen Siedlungsgebieten verbliebenen Gruppen haben sich häufig in deutsch sprechenden Kirchengemeinden zusammengeschlossen. So z.B. die DELKU, die deutsche evan-

gelisch-lutherische Kirche in der Ukraine. Sie hat ca. 1500 Gemeinde-Mitglieder. Diese evangelischen Gemeinden sind auch in der Beratung von Personen mit Migrationsinteresse nach Deutschland tätig. Auch unterhalten diese Gemeinden Kontakte zu kirchlichen und diakonischen Partnern in Deutschland. Damit bilden sie ein starkes Netzwerk, um effektiv Präventions- und Aufklärungsarbeit zu leisten.

### Hintergrundinformationen Ukraine

Die politische Situation der Ukraine ist nach wie vor geprägt von Instabilität. Nach dem aktuellen Transformations-Index der Bertelsmannstiftung (BTI) <sup>1</sup> etwa zeigt die Ukraine unter Präsident Janukowytsch ein besorgniserregendes Bild. Sie ist von 128 untersuchten Ländern 2012 das Land, in dem alle Aspekte der politischen Partizipation schlechter bewertet werden als noch vor zwei Jahren. Ein Beispiel dafür ist auch das undemokratische, radikale Vorgehen von staatlicher Seite aus gegen die Aktivistinnen der ukrainischen Organisation FEMEN.<sup>2</sup> Die politische Situation der Ukraine ist zudem geprägt von Korruption hohen Ausmaßes. Die Ukraine belegt 2012 laut Transparency International den Listenplatz 144 von 174 des CPI (Corruption Perceptions Index).<sup>3</sup> Das System der Korruption unterläuft die Chancengleichheit besonders auch im Bereich der Bildung, benachteiligt gerade sozial schwache Bevölkerungsschichten und führt zu dem Teufelskreis aus schlechter Bildung und Armut. Weitere Problemfelder des politischen Wirkens in der Ukraine sind politische Unruhen und ein allgemein als schwach einzustufender gesetzlicher Rahmen.

Die Ukraine zählte zu den zentralen Säulen der Wirtschaft in der Sowjetunion.

Die Liberalisierungs- und Privatisierungsanstrengungen konnten nach 1991 jedoch nicht umfassend umgesetzt werden und führte zu einer fortgesetzten Abhängigkeit von Russland ist.

Nach Produktionseinbruch und Inflationswachstum sank in der Ukraine das BIP 2009 um 14,5%. 2010 und 2011 konnte sich die ukrainische Wirtschaft zwar allem Anschein nach von der Krise erholen, ein

<sup>1</sup> [http://atlas.bti-project.de/share.php?1\\*2012\\*CV:CTC:SELAFG\\*CAT\\*AFG\\*REG:TAB](http://atlas.bti-project.de/share.php?1*2012*CV:CTC:SELAFG*CAT*AFG*REG:TAB)

<sup>2</sup> Siehe: <http://femen.info/about/> (31.08.2012)

<sup>3</sup> <http://www.transparency.de/Tabellarisches-Ranking.2197.0.html>

Esther Peylo und Dr. Elke Ahrens

## OPEN FOR YOUNG WOMEN

### Internationales Beratungs- und Begleitungsprogramm für junge Frauen

Wirtschaftswachstum konnte festgestellt werden. Dies jedoch wurde bereits 2012 wieder gebremst.<sup>4</sup>

Die gesellschaftliche Transformation hin zur neoliberalen Marktwirtschaft bedeutete nicht nur den Verlust zahlreicher sozialer Leistungen. Die Auswirkungen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise macht sich in der Ukraine in allen Lebensbereichen bemerkbar. So sind etwa die Lebensmittelpreise und die Nebenkosten zum Lebensunterhalt im letzten Jahr stark gestiegen. Die wirtschaftliche Rezession brachte eine Vielzahl an Nebeneffekten mit sich, wie eine Verelendung der Mittelschichten, übersteigerten Alkoholkonsum, Bettlertum und wachsende Kriminalität. Am stärksten betroffen von den sozialen Auswirkungen der Krise sind die Jugendlichen. 2009 liegt der Anteil der Bevölkerung, die unterhalb der Armutsgrenze liegt bei Besorgnis erregenden 35%.<sup>5</sup>

In der Ukraine können zwei Hauptproblembereiche festgestellt werden:

die hohe Jugendarbeitslosigkeit und die damit fehlenden sozioökonomischen Möglichkeiten und das präsenste und tabuisierte Problem des Menschenhandels.

Beide Aspekte führen dazu, dass immer mehr vor allem junge Menschen den Weg ins Ausland mangels entsprechender Perspektiven im Heimatland suchen. Diese Gruppe, insbesondere Frauen wird von vielen Angeboten umworben, ins Ausland zu gehen, um dort das große Geld zu verdienen. Wenige Angebote sind legal, viele führen zwangsläufig in sexuelle oder wirtschaftliche Ausbeutungsverhältnisse und in die Verschuldung, denn die illegalen Vermittlungen ins Ausland kosten viel Geld.

#### Hintergrundinformationen Rumänien

Rumänien ist es zwar – anders als vielen anderen post-kommunistischen Ländern – gelungen, ein tatsächliches Mehrparteiensystem aufzubauen, diese jedoch gingen etwa während der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise keiner gemeinsamen Strategie nach. Die politische Situation Rumäniens ist weiterhin geprägt von Machtstreitigkeiten und Unruhen.

In den letzten 5 Jahren sind die Wachstumsraten Rumäniens gestiegen. Dieses

4 <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/up.html>

5 (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/up.html#top>)

ökonomische Wachstum ist jedoch fast ausschließlich beschränkt auf wenige Ballungszentren.<sup>6</sup> Die Unterbeschäftigung in ländlichen Gebieten ist weiterhin ein großes Problem in Rumänien. In Bezug auf die globale Finanz- und Wirtschaftskrise ist festzustellen, dass die Wirtschaft Rumäniens sehr krisenanfällig ist. Das BIP fiel 2009 von 7% auf -8% ab. Die soziale Lebensbedingungen sind ebenfalls sehr unterschiedlich zwischen Land und Stadt (Stadt-Land Kluff<sup>7</sup>). Die soziale Ausgrenzung ist im gesellschaftlichen Leben Rumäniens außerdem Besorgnis erregend. Positiv zu erwähnen ist, dass seit der Revolution 1989 in Rumänien eine zivilgesellschaftliche Organisation entsteht. Es bilden sich NGOs, die sich für die Entwicklung des Landes und für soziale Fragen einsetzen und engagieren.

Rumänien gilt nach wie vor sowohl als Ursprungs- als auch als Transit- und Zielland des Menschenhandels. Die geographische Lage und der EU-Beitritt Rumäniens im Jahr 2007 führte vor allem in den letzten Jahren dazu, dass das Land zunehmend auch als Transitland genutzt wird. Allgemein kann festgestellt werden, dass die Lebens- und Arbeitssituation junger Menschen von dieser Situation beeinflusst ist, da sie ständig damit konfrontiert sind.

Eine hohe Jugendarbeitslosigkeit (20,8%<sup>8</sup>), die im Vergleich zur allgemeinen Arbeitslosigkeit (2012: 4,3%<sup>9</sup>) sehr hoch ist und weiter steigt<sup>10</sup>, führt dazu, dass hauptsächlich junge und zumeist auch gebildete rumänische BürgerInnen den Weg ins Ausland suchen. Die Arbeitslosenquote in Rumänien liegt zwar unter dem EU-Gesamtdurchschnitt, jedoch muss beachtet werden, dass rund 25% der Arbeitnehmer lediglich den gesetzlichen Mindestlohn von 160,- €/Monat erhalten.<sup>11</sup>

6 [http://atlas.bti-project.de/share.php?1\\*2012\\*CV:CTC:SELAFG\\*CAT\\*AFG\\*REG:TAB](http://atlas.bti-project.de/share.php?1*2012*CV:CTC:SELAFG*CAT*AFG*REG:TAB)  
7 [http://atlas.bti-project.de/share.php?1\\*2012\\*CV:CTC:SELAFG\\*CAT\\*AFG\\*REG:TAB](http://atlas.bti-project.de/share.php?1*2012*CV:CTC:SELAFG*CAT*AFG*REG:TAB)  
8 <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2229.html#219>  
9 <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2129.html#218>

10 „Besonders junge rumänische Arbeitnehmer unter 25 Jahren sind wie in fast allen EU-Ländern von Arbeitslosigkeit betroffen. Die Jugendarbeitslosigkeit ist im Vergleich zum Vorjahr um 1,5 Prozentpunkte gestiegen. 24,8 Prozent der Rumäninnen und Rumänen zwischen 15 und 24 Jahren waren im 4. Quartal 2011 ohne Arbeit. Im EU-Durchschnitt betrug die Arbeitslosenquote in dieser Altersgruppe Ende 2011 22,1 Prozent.“ Quelle: [http://www.ba-auslandsvermittlung.de/lang\\_de/nn\\_2832/DE/LaenderEU/Rumaenien/Arbeiten/arbeiten-knoten.html\\_nnn=true](http://www.ba-auslandsvermittlung.de/lang_de/nn_2832/DE/LaenderEU/Rumaenien/Arbeiten/arbeiten-knoten.html_nnn=true)

#### Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung in der Ukraine in Rumänien und in Deutschland

Die prekäre wirtschaftliche Lage in Rumänien und der Ukraine führt dazu, dass Menschen mit geringeren Zukunftschancen vor Ort sich einem verstärkten Migrationsdruck ausgesetzt fühlen. Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise und damit in Verbindung stehende Spannungen im sozialen und politischen Bereich haben diesen Druck in den letzten Jahren verstärkt. So ist es für viele Menschen Osteuropas ein Ziel, in Europa und vor allem auch in Deutschland einen Platz zu finden. In den letzten Jahren ist zudem eine Feminisierung der Migration zu verzeichnen. Gleichzeitig haben sich nicht legale Strukturen entwickelt, die die illegale Arbeitsvermittlung und auch Menschenhandel organisieren. Für die Menschen in den Herkunftsländern ist nicht immer direkt erkennbar, welche Angebote und Versprechen legal und seriös sind. Dabei sind Menschen mit geringer Bildung stärker gefährdet, Opfer von Menschenhandel zu werden, da sie kaum über finanzielle Ressourcen verfügen, einen schlechteren Zugang zu Informationen haben und Risiken aufgrund mangelnden Wissens nicht erkennen.

Der unlängst erschienene UN Bericht zum Thema Menschenhandel (2012) betont, dass Armut und Arbeitslosigkeit, aber auch das Fehlen sozioökonomischer Möglichkeiten, geschlechtsbezogene Gewalt, Diskriminierung und Marginalisierung dazu beitragen, dass Menschen besonders leicht Opfer von Menschenhandel werden.<sup>12</sup> Der UN Bericht verdeutlicht zudem, dass es Millionen von Opfer von Menschenhandel in der Welt gibt, wodurch zwei Handlungsfelder unabdingbar sind: zum einen die Hilfestellung und der Schutz von Opfern, zum anderen jedoch auch die Vollstreckung des Strafgerichtsbarkeitssystems, eine entsprechende Migrationspolitik und solide Arbeitsmarktregulierungsmaßnahmen.<sup>13</sup>

11 <http://www.der-personaldienstleister.de/rumaenien-arbeitslosigkeit-sinkt-aber-25-prozent-der-beschaeftigten-erhalten-einen-mindestlohn-von-160-euro-im-monat/6474.html>

12 UN Bericht 2012: 44.

13 UN Bericht 2012: 1.

Esther Peylo und Dr. Elke Ahrens

## Ukraine

Die Ukraine zählt primär zu den Herkunftsländern des Menschenhandels. Das Thema Menschenhandel ist stark tabuisiert.<sup>14</sup> Betroffene werden sozial stigmatisiert. Das 2011 verabschiedete Gesetz zur Verhinderung von Menschenhandel konnte die Vorurteile Opfern gegenüber bislang nicht wesentlich beeinflussen. Meist bleiben die Verbrechen im Verborgenen. Die strafrechtliche Verfolgung von Vergehen im Zusammenhang mit Menschenhandel wird zudem erschwert durch eine offenkundige Korruption bei Gerichtsverfahren.

Generell ist zu sagen, dass Frauen tendenziell stärker von sexueller und Männer tendenziell stärker von wirtschaftlicher Ausbeutung betroffen sind. Die offizielle Statistik von 2011 weist 152 Gerichtsverfahren aus. Bei 38 davon sind die Opfer minderjährig, insgesamt wurden im genannten Zeitraum ca. 700 Anzeigen erstattet. Wie hoch die Zahl der Vergehen tatsächlich ist, ist unklar. Sie wird jedoch als weitaus höher geschätzt als die Statistik vermuten lässt. Präventions- und Aufklärungsarbeit sowie die Einrichtung von Hotlines erfolgt nur über internationale Organisationen, wie etwa La Strada.<sup>15</sup>

Die hohe Anzahl an legalen, halblegalen und illegalen Stellenvermittlungsgesellschaften ist zu betonen. In vielen Fällen entsteht eine verklärte Sicht auf das Leben in Deutschland und in Europa im Allgemeinen. Durch die Anwerbestrategien, die immer die soziale und wirtschaftliche Not und die Perspektivlosigkeit der jungen Menschen ausnutzen, werden Versprechen gemacht, die nicht der Realität entsprechen.

## Rumänien

Eine Statistik zum Thema Menschenhandel (durchgeführt von der rumänischen Nationalen Agentur gegen Menschenhandel) geht von 1154 Opfern von Menschenhandel im Jahr 2010 aus, 56% hiervon sind Frauen. Das Durchschnittsalter der Opfer von Menschenhandel liegt bei 26 Jahren.<sup>16</sup>

14 a.a.O. Viele Artikel zum Thema Menschenhandel nehmen Bezug auf einen Ende 2008 erschienenen Bericht der UNO, der darlegt, dass die Ukraine zu den zehn Ländern gehört, deren Bürger/innen am häufigsten Opfer von Menschenhandel werden.

15 Informationen aus dem Vortrag von Maryna Legenka, International Women's Rights Center „La Strada-Ukraine“ vom 28.06.2012 in Odessa, Fortbildung der Projektmitarbeiterinnen  
16 Nationale Agentur Gegen Menschenhandel, Evaluierung der Situation des Menschenhandels in Rumänien, Bukarest 2011. National Agency Against Trafficking in Persons, Evaluation of situation of

## OPEN FOR YOUNG WOMEN

### Internationales Beratungs- und Begleitungsprogramm für junge Frauen

Im ersten Halbjahr 2011 wurden 488 Opfer von Menschenhandel identifiziert, 341 davon Frauen. 264 Opfer wurden sexuell ausgebeutet. Sexuelle Ausbeutung tritt vor allem in den Altersgruppen von 14 bis 17 und von 18 bis 25 Jahre auf. Deutschland belegt unter den Zielländern (hauptsächlich EU Mitgliedsstaaten) Platz drei (62 Opfer).<sup>17</sup> Im Falle des Frauenhandels, ausgehend von den Statistiken der letzten 3 Jahre, ist die vorherrschende Form der Ausbeutung die sexuelle (zw. 60-75%), gefolgt von der Arbeitsausbeutung (zw. 17-26%) mit steigender Tendenz, da diese sich als „profitreiches Geschäft“ erwiesen hat. Die meist betroffenen sind junge Frauen und sogar minderjährige Mädchen: ca. 40-50% der Opfer sind zw. 18-25 Jahre und ca. 20-30% sind unter 18 Jahre.<sup>18</sup>

## Deutschland

Deutschland ist ein Zielland des Menschenhandels. Im Jahr 2010 lag die Zahl der registrierten Opfer bei 651.<sup>19</sup> 91,1% der registrierten Opfer waren im Jahr 2010 Frauen und Mädchen (13,7% hiervon sind minderjährig).<sup>20</sup> Die Auswertung der Form der Ausbeutung zeigt ebenfalls ein sehr deutliches Bild: 2010 wurden 610 der 651 registrierten Opfer (93,7%) sexuell ausgebeutet, 41 der 651 Personen (6,3%) wurden Opfer von Arbeitsausbeutung.<sup>21</sup> Betrachtet man die Herkunft bzw. Staatsangehörigkeit der registrierten Opfer, so zeigt sich deutlich, dass Rumänien nach Deutschland selbst den Hauptteil der Opfer von Menschenhandel ausmacht: rund 30% der 2011 offiziell registrierten Opfer von Menschenhandel in Deutschland kommen aus Rumänien.<sup>22</sup> Hier wird auch die Altersstruktur der Opfer deutlich: Im Jahr 2011 waren 53% der Opfer aus Rumänien im Alter zwischen 18 und 20 Jahre, 27% zwischen 21 und 24 Jahre alt und 13% älter als 24 Jahre.<sup>23</sup> Auch die Ukraine spielt als Herkunftsland für die Opfer von Menschenhandel, trafficking in persons in Romania, in 2010; Bucharest 2011

17 Quelle: Nationale Agentur gegen Menschenhandel, Analysen der Situation identifizierter Opfer im ersten Halbjahr 2011.

18 Quelle: Nationale Agentur Gegen Menschenhandel aus Rumänien

19 Bundeskriminalamt, Bundeslagebild Menschenhandel 2007-2010.

20 Ibid.  
21 Ibid.

22 <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/157237/umfrage/menschenhandel--opfer-nach-nationalitaet-2009-und-2008/>

23 Bundeskriminalamt, Bundeslagebild Menschenhandel 2011: 11.

die in Deutschland sind eine bedeutende Rolle. Betrachtet man die Migrationsströme an sich, so ist deutlich zu erkennen, dass diese von wirtschaftlich schwächeren in wirtschaftlich starke Regionen verlaufen und es in den jeweiligen Ländern an entsprechender Präventionsarbeit fehlt. Das Bewusstsein über bestehende Gefahren muss sensibilisiert werden, legale Wege ins Ausland müssen aufgezeigt werden. Außerdem müssen die Individuen aktiv darin bestärkt werden, ein Selbstbewusstsein aufzubauen, das sie dazu führt, bewusst einen richtigen Weg zu finden. Auch die Zivilgesellschaft in den Ländern und die kirchlichen Strukturen in diesen Ländern müssen gestärkt werden, eine Gegenöffentlichkeit herzustellen und aktiv für die Rechte von Frauen und deren Empowerment einzutreten.

Frauenhandel und Zwangsprostitution gelten in vielen Regionen Osteuropas noch immer als Tabu-Thema, oder werden von Frauen nicht als persönliche Gefahr gesehen. Sie brauchen daher Informationen sowie Unterstützung und Begleitung vom Herkunftsland ins Zielland und wieder zurück ins Herkunftsland. Das Projekt OPEN will dazu beitragen, dass Frauen diese Migrationsbewegungen in Sicherheit und ohne Angst bewältigen können.

## Projektmaßnahmen

Die Maßnahmen konzentrieren sich auf die Präventionsarbeit, die Lobbyarbeit und die Begleitung der jungen Frauen. Besonders zu betonen ist, dass durch das Projekt angestrebt wird, junge Frauen in Rumänien und in der Ukraine zu befähigen, proaktiv in ihrer Zukunftsplanung vorzugehen:

So erhalten junge Frauen in der Ukraine und in Rumänien Information, Beratung und Empowerment zu den Gefahren der Migration, den Möglichkeiten legaler Aufenthalte in Deutschland samt Vermittlungsmöglichkeiten und wissen um die Anlaufstellen in Deutschland. Die Beratung findet als Einzel- oder Gruppenberatung, persönlich, telefonisch oder per E-Mail statt. Um Menschenhandel einzuschränken, findet Bewusstseinsbildung und Lobbyarbeit statt, die durch den Aufbau eines Unterstützernetzwerkes in den jeweiligen Ländern begleitet wird. Öffentlichkeitsarbeit, MultiplikatorInnen Schulungen sowie die anschließende Begleitung der MultiplikatorInnen tragen zur Sensibilisierung der

## OPEN FOR YOUNG WOMEN

### Internationales Beratungs- und Begleitungsprogramm für junge Frauen

Öffentlichkeit und der politischen Entscheidungsträger bei. Materialien werden auf Deutsch, Russisch, Rumänisch und Ungarisch zur Verfügung gestellt.

Zur Vertiefung der Lobbyarbeit werden Runde Tische organisiert, die unterschiedliche Stakeholder an einen Tisch bringen, sodass ergebnis- und umsetzungsorientiert Sachverhalte geklärt, Vorschläge vorgebracht und Entscheidungen im Sinne des Projektziels vorangebracht werden können. Die soziale Einbindung bereits migrierter junger Frauen in Deutschland wird durch Freizeitangebote und Dienstleistungen der vij- Beratungsstellen unterstützt und begleitet. So werden regelmäßig Themenabende durchgeführt, die relevant sind für die Entwicklung von Zukunftsperspektiven und die so die jungen Frauen zusätzlich stärken. Die jungen Frauen stehen während ihres Deutschlandaufenthaltes in Kontakt zu und werden begleitet von einer Beraterin. Sie sind zudem informiert über die jeweiligen lokalen Beratungsangebote.

Ein funktionierendes Beratungsstellennetzwerk zur Präventions- und Begleitungsarbeit stellt eine länderübergreifende Verbindung her. Mit den Kooperationspartnern vor Ort wird aktiv ein Unterstützernetzwerk für das OPEN-Projekt aufgebaut. Dies schließt neben kirchlichen und diakonischen Einrichtungen die Vernetzung mit lokalen Behörden, Botschaften, MedienvertreterInnen und NRO mit ein. Aus der ersten Projektlaufzeit ergab sich eine gute Zusammenarbeit mit den deutschen Botschaften und Konsulaten (Kiew und Donezk) sowie der Nationalen Agentur gegen Menschenhandel in Rumänien. Diese Zusammenarbeit wird ausgebaut.

#### Projektziel

Menschenhandel, sexueller und wirtschaftlicher Ausbeutung von Frauen wird vorgebeugt und Frauen werden befähigt (empowered) sich selbst besser zu schützen. Es wird ein sozialpolitischer Beitrag zur Eindämmung des Menschenhandels erbracht.

Das Projekt „OPEN for young women“ verfolgt eine geschlechtsspezifische Ausrichtung und stellt die Interessen von jungen Frauen in den Vordergrund. Es nimmt die Forderung der Weltkommission für Migration von 2005 auf, in der es heisst: „Frauen, Männer und Kinder sollten in ihrem Herkunftsland ihr Potenzial ausschöpfen, ihre Bedürfnisse erfüllen, ihre Menschenrechte wahrnehmen und ihre Ziele verwirklichen können. ... Frauen und Männer, die auswandern und in den globalen Markt eintreten, sollte es ermöglicht werden, dies auf sichere und legale Weise zu tun ...“

Mehr zum Projekt unter [www.open-for-young-woman.org](http://www.open-for-young-woman.org)

Zu den Autorinnen:

Esther Peylo ist stv. Bundesvorsitzende des Vereins für Internationale Jugendarbeit e.V.

Dr. Elke Ahrens ist Bundesgeschäftsführerin des vij

## GEGEN MENSCHENHANDEL ZUR ARBEITSAUSBEUTUNG

### Bündnis Faire Arbeitsmigration Baden-Württemberg - weitere BündnispartnerInnen gesucht!

Frauen sind in besonderem Maße von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung betroffen, v.a. in den Bereichen Pflege und Betreuung, aber auch Reinigung und Gastronomie. In Baden-Württemberg geht man von 12.000 osteuropäischen Betreuerinnen aus, die meisten davon illegal beschäftigt, bundesweit spricht man von 100.000 - 150.000.

Der Verein für Internationale Jugendarbeit berät auch in diesem Feld seit rund zwei Jahren. Im Rahmen eines EU Projektes hat sich der vij zu dieser Problematik intensiv mit anderen vernetzt und bringt nun gemeinsam ein Bündnis Faire Arbeitsmigration Baden-Württemberg auf den Weg. Dieses Bündnis sucht weitere BündnispartnerInnen! Bislang gehören ihm an: Kath. Betriebsseelsorge, Kirchlicher Dienst in der Arbeitswelt (KDA Stuttgart), Verein für Internationale Jugendarbeit Württemberg e.V., Bahnhofsmision Stuttgart, Mitternachtsmission Heilbronn, DGB, IG BAU, Faire Mobilität Stuttgart und der Landesfrauenrat.

Ziele des Bündnis:

- Menschenwürdige Arbeitsbedingungen, faire Löhne, faire Arbeitsmigration und gesellschaftliche Teilhabe
- Adäquate Begleitung und Beratung, Rechtsschutz und Solidarität für ArbeitsmigrantInnen
- Professionelles Beratungsangebot in den Regionen und im Gemeinwesen
- Netzwerkarbeit
- Keine Toleranz für Benachteiligung und Ausbeutung von Migrantinnen und Migranten in Gesellschaft, Kirche und Politik.

Akteure und Arbeitsweise im Bündnis: unabhängige Fachberatungsstellen in freier und öffentlicher Trägerschaft, die Arbeitsmigrantinnen und -migranten beraten, und Akteure aus Gesellschaft, Politik und Kirche. Die Bündnispartner bringen das Thema „Faire Arbeitsmigration“ in die gesellschaftliche Diskussion ein. Die Fachberatungsstellen bieten Informationen aus erster Hand und stehen als Referent/-innen zur Verfügung. Die Bündnispartner stehen miteinander in Erfahrungsaustausch und planen gemeinsame Kampagnen, Diskussionen oder Aktionen gegen Menschenhandel und Arbeitsausbeutung zu leisten. Durch Kontakt zu Politiker/-innen und der Landesregierung wird das Thema voran gebracht. Ziel sind regelmäßige Austauschformen zwischen Politik und Vertretern des Bündnisses. Die Bündnispartner unterstützen die operative Ebene der Fachberatungsstellen, auch indem sie Betroffene an die Fachberatungsstellen vermitteln sowie durch praktische Zusammenarbeit. Alle Fachberatungsstellen leisten auch Öffentlichkeits- und Bewusstseinsarbeit.

Kontakt: Koordinierungsstelle des Bündnisses Faire Arbeitsmigration Baden-Württemberg:

Verein für internationale Jugendarbeit, Fraueninformationszentrum FIZ, Doris Köhncke;  
Moserstr. 10, 70182 Stuttgart, Fon/Fax: 0711 23941-16; [koehncke@vij-stuttgart.de](mailto:koehncke@vij-stuttgart.de)

INTERNATIONALE ARBEITSKONFERENZ  
ÜBEREINKOMMEN ÜBER MENSCHENWÜRDIGE ARBEIT FÜR HAUSANGESTELLTE

*Die Allgemeine Konferenz der Internationalen Arbeitsorganisation, die vom Verwaltungsrat des Internationalen Arbeitsamtes nach Genf einberufen wurde und am 1. Juni 2011 zu ihrer einhundertsten Tagung zusammengetreten ist, ist sich der Verpflichtung der Internationalen Arbeitsorganisation bewusst, menschenwürdige Arbeit für alle durch die Verwirklichung der Ziele der Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und der Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung zu fördern;*

*- anerkennt den bedeutenden Beitrag von Hausangestellten zur globalen Wirtschaft, der die Verbesserung der Erwerbschancen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit Familienpflichten, mehr Möglichkeiten zur Betreuung von alternden Bevölkerungen, von Kindern und von Menschen mit Behinderungen sowie erhebliche Einkommenstransfers innerhalb und zwischen Ländern einschließt;*

*- ist der Auffassung, dass hauswirtschaftliche Arbeit nach wie vor unterbewertet und unsichtbar ist und hauptsächlich von Frauen und Mädchen durchgeführt wird, von denen viele Migrantinnen oder Angehörige benachteiligter Gemeinschaften sind und die besonders anfällig für Diskriminierung in Bezug auf die Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen und andere Verletzungen der Menschenrechte sind;*

[https://s3.amazonaws.com/normlex/normlexexotic/DE/DE\\_C189.pdf](https://s3.amazonaws.com/normlex/normlexexotic/DE/DE_C189.pdf) zur ILO-Richtlinie

Mit der Verabschiedung des Übereinkommens 189 durch die Internationale Arbeitsorganisation im Juni 2011 wurde der Status der Hausangestellten als ArbeitnehmerIn völkerrechtlich anerkannt, sie können somit Rechte aus den jeweiligen nationalen Gesetzgebungen einfordern. Die Verabschiedung ist vor dem Hintergrund der schwierigen Ausgangslage eine Erfolgsgeschichte der IAO, heißt es in in einem Informationsblatt des Deutschen Gewerkschaftsbundes, der sich 2011 mit einer Kampagne für die Ratifizierung der Richtlinie durch Deutschland eingesetzt hat. Mit einer überwältigenden Mehrheit von 396 Ja-Stimmen, bei nur 16 Gegenstimmen und 63 Enthaltungen wurde das Übereinkommen verabschiedet. Auch die dazugehörige Empfehlung für die Umsetzung des Übereinkommens in den jeweiligen Staaten wurde mit großer Mehrheit (434 Ja-Stimmen) beschlossen. Ab September 2013 wird die Richtlinie auch Gesetzeskraft in Deutschland haben.

#### Was bedeutet das?

Dazu der Deutsche Gewerkschaftsbund in seiner Internetpräsenz:

Zum Rang der IAO-Übereinkommen:

Die maßgebliche Rechtsvorschrift für die Umsetzung internationaler Übereinkommen in deutsches Recht ist Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz (GG). Aus dieser Bestimmung ergibt sich, dass internationale Übereinkommen in Deutschland grundsätzlich den Rang von einfachen Bundesgesetzen haben. Sie stehen über Rechts-

verordnungen, dem Gewohnheitsrecht sowie dem Recht der Länder.

Nur das Grundgesetz geht ihnen vor.

#### Uneinheitliche Rechtsprechung zur (unmittelbaren) Anwendbarkeit

Kann frau/mann sich vor Gericht direkt auf den Wortlaut der Übereinkommen berufen, oder bedarf es eines Gesetzes, das den Inhalt des Übereinkommens näher konkretisiert? Die Rechtsprechung hierzu ist nicht einheitlich, so der DGB. Während das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) z.B. eine Vorschrift aus Übereinkommen Nr. 97 über Wanderarbeiter für direkt anwendbar hielt, verneinte das Bundesarbeitsgericht (BAG) die unmittelbare Anwendbarkeit von Übereinkommen Nr. 132 über den bezahlten Jahresurlaub.

Zur Anwendung durch die Gerichte stellt der DGB fest. „Deutsche Gerichte sind in der Anwendung der IAO-Normen bislang eher zurückhaltend gewesen. Zwar gibt es mittlerweile etwa 200 Urteile, die sich auf IAO-Übereinkommen beziehen. Allerdings werden sie in den meisten dieser Urteile nur routinemäßig erwähnt; die Auseinandersetzung mit den Inhalten der Übereinkommen bleibt oft oberflächlich. Häufig wird die Auffassung vertreten, dass die IAO-Normen nur allgemeine Grundsätze enthalten, die nicht weitergehen als das, was das deutsche Recht ohnehin schon gewährleistet.“

Unter formalrechtlicher Betrachtung - zu diesem Ergebnis kommt auch ein Gut-

#### Die Internationale Arbeitsorganisation (IAO, engl. ILO)

Seit ihrer Gründung 1919 ist das Ziel der in Genf ansässigen UN-Sonderorganisation, menschenwürdige Arbeit weltweit zu schaffen.

Die IAO ist unter den UN-Organisationen die einzige, bei der nicht nur RegierungsvertreterInnen in den Gremien mitarbeiten - daneben beteiligen sich auch VertreterInnen von Gewerkschaften und Arbeitgebern. Jährlich im Juni wird auf der Internationalen Arbeitskonferenz (IAK) untersucht, wie die Arbeits- und Sozialstandards weltweit umgesetzt werden und wo Regelungsbedarf besteht. Basis hierfür sind internationale Übereinkommen und Empfehlungen, die zwischen den 183 Mitgliedsregierungen und den Sozialpartnern ausgehandelt werden. In Deutschland entscheidet der Bundestag, ob ein Übereinkommen ratifiziert und in nationales Recht umgesetzt wird. In regelmäßigen Abständen wird durch das Bundesarbeitsministerium, den DGB und die BDA über die Einhaltung und Umsetzung berichtet.

Quelle/weitere Informationen: [www.dgb.de/](http://www.dgb.de/)

achten von Eva Kocher/Hans-Böckler-Stiftung vom Mai 2012<sup>1</sup> - entspreche das deutsche Recht insgesamt den Mindestvorgaben der Konvention.

Allerdings müssten nach der Ratifikation noch Schritte zur vollständigen Verwirklichung der Konventionsrechte vorgenommen werden, im Arbeitsschutzrecht etwa eine angemessene Konkretisierung für Hausangestellte. Die haushaltsnahen Dienstleistungen wären in Hinblick auf den Erwerb von Ansprüchen und für die Rechtsdurchsetzung mit anderen Minijobs gleichzustellen. Dies allein mache deutlich, dass formales Recht nur eine notwendige, jedoch noch keinesfalls hinreichende Voraussetzung sein wird, um die Rechte von Hausangestellten tatsächlich zu gewährleisten.

Weil sie häufig sehr isoliert arbeiten, vielfach ihre Rechte nicht kennen, irregulär beschäftigt werden in noch dazu sehr engen persönlichen Abhängigkeitsverhältnissen, werden sie kaum aus eigener Kraft ihre Rechte einklagen können.

<sup>1</sup> Hausarbeit als Erwerbsarbeit: Der Rechtsrahmen in Deutschland: Voraussetzungen einer Ratifikation der ILO-Domestic Workers Convention durch die Bundesrepublik Deutschland in [www. http://www.boeckler.de/pdf/\\_fof/S-2012-524-3-1.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/_fof/S-2012-524-3-1.pdf)

# GEGEN MENSCHENHANDEL ZUR ARBEITSAUSBEUTUNG

## Report: Internationale Arbeitsorganisation zur Situation von Hausangestellten

Auch von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung sind weltweit sehr viele Frauen betroffen, häufig in Privathaushalten.

Es ist deshalb zu begrüßen, dass sich die Internationale Arbeitsorganisation dieser Arbeitnehmerinnen angenommen hat. Hier wie bei den EU-Regelungen zur Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz der Opfer kommt es darauf an, für eine wirksame Umsetzung im Land und vor Ort zu sorgen.

Angaben des Statistischen Bundesamtes zufolge arbeiten in Deutschland etwa 712.000 Hausangestellte. Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) schätzt allerdings, dass 2,6 Millionen deutsche Haushalte regelmäßig Hausangestellte auf Teilzeitbasis beschäftigten. 90 Prozent der Beschäftigung finde auf irregulärer Basis statt: ohne Arbeitsvertrag, ohne Anmeldung, ohne Sozialversicherung und Steuerabgaben. Selbst unter den angemeldeten Arbeitsverhältnissen

sei prekäre Beschäftigung der Normalfall.

Einige Ergebnisse der ersten Studie der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) über diesen Sektor, die Anfang Januar 2013 veröffentlicht worden ist:

- mindestens 52 Millionen Menschen auf der Welt arbeiten als Hausangestellte, die meisten davon Frauen. Da die normalen Arbeitsgesetze den Hausarbeitssektor meist nicht abdecken, stehen Hausangestellten kaum rechtliche Möglichkeiten offen, bessere Bedingungen oder Löhne durchzusetzen. Fast 30 Prozent sind vollständig von der jeweiligen nationalen Arbeitsgesetzgebung ausgeschlossen und nur ein Zehntel ist rechtlich mit Arbeitnehmern im formellen Sektor gleichgestellt.
- 45 Prozent aller Hausangestellten weltweit haben nicht einmal das Anrecht auf einen freien Tag in der Woche.
- Mehr als ein Drittel der in diesem Beruf arbeitenden Frauen genießen keinerlei Mutterschutz.

Seit Mitte der 1990er-Jahre ist die Zahl der Hausangestellten um 19 Millionen gestiegen. Viele von ihnen migrieren aus anderen Ländern, um Arbeit zu finden. Besonders sie leiden unter dem mangelhaften rechtlichen Schutz.

Der ILO-Report soll eine Grundlage liefern, anhand derer sich Verbesserungen in einer Branche messen lassen, in der weltweit immerhin 7,5 Prozent aller Frauen beschäftigt sind. In Asien und Lateinamerika, wo jeweils rund 20 Millionen Hausangestellte gezählt werden, ist der Anteil wesentlich höher. Da es sich häufig um nicht offiziell gemeldete Arbeit handelt, seien die Angaben eher noch zu niedrig gegriffen, so die ILO. In Wirklichkeit könnten die Zahlen um einige Zehntausend höher liegen. So seien auch Kinder unter 15 Jahren darin nicht enthalten. Für das Jahr 2008 schätzte die ILO die Zahl der Kinder, die in fremden Haushalten arbeiten müssen, auf 7,4 Millionen. ●

Quelle: Entwicklungspolitik online - [www.epo.de](http://www.epo.de)

### Deutsches Institut für Menschenrechte: Projekt "Zwangsarbeit heute - Betroffene von Menschenhandel stärken"

Im Juni 2009 startete am Deutschen Institut für Menschenrechte in Kooperation mit der Stiftung „Erinnerung, Verantwortung und Zukunft“ das Projekt "Zwangsarbeit heute - Betroffene von Menschenhandel stärken". (Laufzeit bis Ende Dez. 2013). Das Projekt will die Möglichkeiten der von Menschenhandel oder von extremen Formen der Arbeitsausbeutung Betroffenen erweitern, ihre Rechtsansprüche auf Lohn und Entschädigung gegenüber den Tätern und Täterinnen sowie ihre Ansprüche nach dem Opferentschädigungsgesetz tatsächlich durchzusetzen. Dafür stellt das Projekt Gelder aus einem Rechtshilfefonds sowie eine Rechtsprechungsdatenbank zur Verfügung.

Zum Hintergrund erläutert das Deutsche Institut für Menschenrechte:

Menschenhandel wird nach wie vor primär als Aspekt der Kriminalitätsbekämpfung verstanden und behandelt. Die Betroffenen kommen als Subjekte eigener Rechtsansprüche nur am Rande vor.

Eine im Vorfeld des Projektes durchgeführte Machbarkeitsstudie hat gezeigt, dass trotz rechtlicher Möglichkeiten in Deutschland derzeit nur eine bestimmte kleine Grup-

pe der Betroffenen von Menschenhandel eine Entschädigung erhält oder bestehende Lohnansprüche gerichtlich durchsetzen kann. Betroffene von Frauenhandel zur sexuellen Ausbeutung, die in einem Strafverfahren als Zeuginnen auftreten, erhalten bisher in wenigen Fällen eine Entschädigung durch die Täter. Nur vereinzelt erhalten sie derzeit staatliche Leistungen nach dem Opferentschädigungsgesetz.

Über die Entschädigung der Betroffenen von Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft liegen bisher kaum verwertbare Erfahrungen vor. Betroffene haben bislang nur in Einzelfällen durch Klagen vor den Arbeitsgerichten oder in der außergerichtlichen Auseinandersetzung mit den Arbeitgebern und Arbeitgeberinnen von ihren Rechten Gebrauch gemacht.

Die gerichtliche Geltendmachung von Entschädigungs- und Lohnansprüchen stellt eine Belastung für die Betroffenen dar, nimmt Zeit in Anspruch und verursacht Kosten. Eine entscheidende Rolle kann hierbei das Unterstützungssystem übernehmen - beispielsweise die Fachberatungsstellen gegen Menschenhan-

del, spezialisierte Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, Migrations- und Frauenverbände sowie Gewerkschaften.

Weitere Informationen:

[www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/projekt-zwangsarbeit-heute.html](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/projekt-zwangsarbeit-heute.html)

#### 🕒 RUND UM DIE UHR

Beispiel aus dem Internetangebot von Haushaltshilfen-Vermittlungen:

Krankenpflege rund um die Uhr  
 Altenpflege rund um die Uhr  
 Haushaltshilfe und Aufsicht rund um die Uhr  
 Häusliche 24h Haushaltshilfe, 24 Stunden Betreuung und 24h Pflege  
 Kinderbetreuung und Aufsicht rund um die Uhr  
 Behindertenbetreuung rund um die Uhr  
 24h Betreuung und 24h Pflege speziell bei Demenz und Alzheimer ...

## GEGEN ARBEITSAUSBEUTUNG

### Nachholbedarf: Forschung zu ausländischen Pflegekräften in Privathaushalten

Die Situation ausländischer Pflegekräfte in Privathaushalten wird seit 2010 am Oswald von Nell-Breuning-Institut für Wirtschafts- und Gesellschaftsethik der Philosophisch-Theologischen Hochschule Sankt Georgen untersucht. In der Projektbeschreibung zur Studie, die von der Hans-Böckler-Stiftung gefördert wird, wird u.a. dargelegt: In den Gesundheitsdienstberufen liegt der Anteil der Beschäftigten mit Migrationserfahrung bei 18,3 % (2006). Dies bedeutet, dass im Verhältnis zur Gesamtwirtschaft, in der der Anteil der Beschäftigten mit Migrationserfahrung bei 7 % liegt, bei den Gesundheitsdienstberufen Mitarbeiter mit Migrationserfahrung weit überproportional und überdurchschnittlich vertreten sind. Diese Gruppe leistet einen relevanten und signifikanten Beitrag im deutschen Gesundheitswesen und hat in der Regel einen geregelten

Aufenthaltsstatus (...). Der Pflegeeinsatz von Mitarbeitern mit Migrationserfahrung liegt schwerpunktmäßig in den Einrichtungen in den oft prekären Arbeitsverhältnissen im Niedriglohnsegment, oder in der Leih- oder Teilzeitarbeit. Die größte Gruppe der Mitarbeiter mit Migrationserfahrung kommt aus der EU (74 %). Davon rekrutiert sich die größte Teilgruppe aus den osteuropäischen Beitrittsstaaten der Europäischen Union.

Auch bei der Pflege in Haushalten und bei haushaltsnahen Dienstleistungen dominieren Pflegekräfte aus Osteuropa und werden auf circa 115.000 geschätzt. Dabei werden Arbeitsverhältnisse legaler und illegaler Art abgeschlossen. Dazwischen gibt es noch eine rechtliche Grauzone (...). Diese Beschäftigten realisieren zumeist einen Lebensstil der Pendlermigration (...). Für die Pflegebedürftigen und deren Angehörige ist dieses Setting aus Kosten-

gründen attraktiv (...).

Bei diesen prekären Arbeitsverhältnissen kann in der Grauzone eine rechtlich gesehen illegale Pflege erwachsen. Zwar ist diese Pflegedienstleistung dann bezahlbar, gleichzeitig jedoch besteht die Gefahr, dass persönliche Absprachen und Vereinbarungen, auch solche die nicht gesetzeskonform sind, getroffen werden, und aufgrund der Privatsphäre staatliche Kontrolle nicht hinreichend stattfinden kann.

Für dieses Spannungsfeld von ausländischen Pflegekräften in Privathaushalten gibt es bisher keine substantielle Forschung. Aufgrund des schon jetzt vorhandenen Volumens, wie auch der erwartbaren Steigerung sind wissenschaftliche Erkenntnisse zu diesem Problembereich sehr wichtig, möglicherweise sogar prioritär.

<http://www.sankt-georgen.de/nbi/forschung/aktuelle-projekte/irregulaere-pflege/>



### GEGEN ARBEITSAUSBEUTUNG:

#### Projekt Faire Mobilität - Auch für weibliche Hausangestellte!

Das Projekt Faire Mobilität hat im April 2013 auch ein Büro in Stuttgart eröffnet. Dieses soll durch verständliche Informationen und kompetente Beratung Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus den mittel- und osteuropäischen EU-Staaten helfen, gerechte Löhne und faire Arbeitsbedingungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt durchzusetzen. In Stuttgart sieht man mit Sorge den Großbaustellen von Stuttgart 21 entgegen, etliche Fälle von Scheinselbständigkeit und Sozialversicherungsbetrug wurden schon aktenkundig.

Die sechs Beratungsstellen des im Oktober 2011 gestarteten Projekts des DGB-Bundesvorstandes und weiterer Projektpartner in Berlin, Frankfurt am Main, Hamburg, München, Stuttgart und Dortmund kooperieren mit lokalen Beratungseinrichtungen, in Stuttgart mit der katholischen Betriebsseelsorge der Diözese Rottenburg-Stuttgart. Jede Beratungsstelle hat zudem einen branchenspezifischen Kompetenzschwerpunkt. In Stuttgart ist dies die Transport- und Logistikbranche. An die Beraterinnen Dr. Dorota Kempfer und Katarina Frankovic können sich jedoch auch alle anderen Arbeitnehmerinnen aus den mittel- und osteuropäischen EU-Staaten wenden.

Finanziert wird das Projekt aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds, des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und des DGB. Im Rahmen des Projekts wird eine Studie erstellt, in der regelmäßig auftauchende Probleme mittel- und osteuropäischer ArbeitnehmerInnen und die Bedarfe an sozialrechtlicher und arbeitsrechtlicher Beratung untersucht werden. Ziel ist es, politische Handlungsempfehlungen zu entwickeln. Es werden auch Bildungsmaterialien entwickelt.

Kontakt: Beratungsstelle Faire Mobilität, Postanschrift: Betriebsseelsorge S 21, Nikolausstraße 17, 70190 Stuttgart. Beratung nach Terminvereinbarung: Montag - Freitag

Weiterer Beratungsstandort: Projekt „Faire Mobilität“ im Gewerkschaftshaus, Willi-Bleicher-Straße 20, 70174 Stuttgart. Offene Beratungszeiten im Gewerkschaftshaus: Di 16 Uhr bis 19 Uhr (Kroatisch, Serbisch), Do 10 Uhr bis 13 Uhr (Polnisch).

Weitere Informationen: [www.faire-mobilitaet.de/beratungsstellen/](http://www.faire-mobilitaet.de/beratungsstellen/)

### Tagung: Arbeitsausbeutung in Europa – und wir schließen die Augen?

So lautet der Titel einer Tagung, zu der das Fraueninformationszentrum (FIZ) Anfang Juni 2013 in die Evangelische Akademie Bad Boll einlud. Fachleute aus Deutschland, Rumänien und von der EU beleuchteten Ursachen und Hintergründe von Arbeitsausbeutung. Was kann und muss getan werden, z.B. in den Bereichen Prävention, Beratung, Durchsetzung von Rechten und durch europaweite Vernetzung. Welche Schritte in Politik, Gesellschaft und Kirche sind notwendig, um dem Skandal der Ausbeutung etwas entgegen zu setzen.