

widerlegen die Konstruktion der Macht der Täter/innen und der Verfolgerrolle der Polizei. Letztlich wird mit einer Aussage verlangt, dass die Betroffene den Täter/innen schadet und deren Strafverfolgung unterstützt. Dies bedeutet ein hohes Risiko, eine große Belastung und eine Umkehrung der bisherigen Deutung, die ohne den Schutz der Polizei nicht möglich ist. Die subjektive Bedeutung der Gestaltung der Vernehmung ließe sich so auch interpretieren als das Nutzen der einzigen ‚Macht‘, die das Opfer hat: die Macht, die Aussage zu verweigern oder auszusagen.

### Literatur

- Balß, Rudolf; Baurmann, Michael C.; Lieser, Udo; Rein, Dieter; Voß, Hans-Georg W. (2001) Opfer und Zeugen bei der Polizei, Polizei + Forschung Bd. 11, BKA (Hrsg.)
- Baurmann Michael C; Schädler Wolfram (1999) Das Opfer nach der Straftat – seine Erwartungen und Perspektiven. Eine Befragung von Betroffenen zu Opferschutz und Opferunterstützung sowie ein Bericht über vergleichbare Untersuchungen. BKA Forschungsreihe 22 2. Auflage. BKA, Wiesbaden
- Fischer G and Riedesser P (1999) Lehrbuch der Psychotraumatologie, 2. Auflage. Reinhardt, München
- Gallagher, Anne; Paul Holmes (2008) Developing an Effective Criminal Justice Response to Human Trafficking. Lessons From the Front

- Line, International Criminal Justice Review, Volume 18 Number 3, 318-343
- Goodey, Jo (2008) Human trafficking: Sketchy data and policy responses, Criminology & Criminal Justice, Vol: 8(4): 421-442
- Helfferrich, Cornelia; Kavemann, Barbara; Rabe, Heike (2010) Determinanten der Aussagebereitschaft von Opfern des Menschenhandels zum Zwecke sexueller Ausbeutung. Eine Opferbefragung, BKA (Hg.), Köln, Luchterhand
- Helfferrich Cornelia (2005) Die Wahrnehmung der eigenen Handlungsmacht und die Konstellation Opfer – Polizei – Täter bei häuslicher Gewalt. Die subjektive Perspektive von Frauen. In: Kury Helmut; Obergfell-Fuchs Joachim (Hg.) Gewalt in der Familie. Für und Wider den Platzverweis. Lambertus, Freiburg
- Helfferrich, Cornelia (2005): Qualität qualitativer Daten. Ein Schulungsmanual zur Durchführung qualitativer Einzelinterviews. Leverkusen: Verlag für Sozialwissenschaften. 2. Auflage
- Herz Annette; Minthe Eric (2005) Straftatbestand Menschenhandel. Verfahrenszahlen und Determinanten der Strafverfolgung BKA Forschungsreihe 31. Luchterhand, München
- Kretschmann Ulrike (1993) Das Vergewaltigungstrauma. Westfälisches Dampfboot, Münster
- Reemtsma Jan Philipp (ohne Jahr) Was sind eigentlich Opferinteressen? Ansprache1 zur Feier des 25. Jahrestag der Gründung des „Weißen Ring“, Hamburg
- Schädler, Wolfram (2002) Die Opfer von Menschenhandel. Viktimologische Perspektiven für Risiken und Chancen der Strafverfolgung im Bereich der organisierten Kriminalität. In: Agisra Rundbrief Nr. 32/33, S. 22-26

- Sieber Ulrich; Bögel Marion (1993) Logistik der Organisierten Kriminalität. BKA, Wiesbaden
- van Duyn Petrus C; von Lampe Klaus; Passas Nikos (Hg.) (2000) Upperworld and Underworld in Cross-Border Crime. Wolf Legal Publishers, Nijmegen
- Voß Hans-Georg W (2001) Professioneller Umgang der Polizei mit Opfern und Zeugen. Eine Evaluationsstudie. BKA Forschungsreihe 12. Luchterhand, München

### Fußnoten

- 1 Die Studie wurde 2008/2009 im Auftrag des Bundeskriminalamts vom Sozialwissenschaftlichen Frauenforschungsinstitut Freiburg unter der Leitung von Prof. Dr. Cornelia Helfferrich durch Prof. Dr. Barbara Kavemann, Ass. jur. Heike Rabe, M.A. Margit Wagner und der Mitarbeit von M.A. Heiko Hoffmann durchgeführt und 2010 veröffentlicht (Helfferrich, Kavemann, Rabe 2010)
- 2 Unter Determinanten werden die Bedingungen und Voraussetzungen verstanden, die von subjektiver Bedeutung für die Betroffenen waren und aus ihrer Perspektive die Entscheidung für oder gegen eine Aussage bzw. Anzeige beeinflussten.
- 3 Ausbeutung stellte das Grundmuster aller Fälle dar und wird daher nicht gesondert aufgeführt.
- 4 Ausführlicher zur Methode der Untersuchung siehe Helfferrich, Kavemann, Rabe 2010.
- 5 Eine Parallele findet sich in der Forschung zu Viktimisierungsprozessen bei häuslicher (Helfferrich/ Kavemann/Lehmann 2004) und sexueller Gewalt (Kretschmann 1993).

# Menschen – und Frauenhandel – welche Interventionen wären aus kriminologischer Sicht sinnvoll?

## Weiterführend: Das Prostitutionsgesetz und seine Umsetzung, Ina Hunecke

Monika Frommel

Am 1.12.2009 moderierte Sandra Maischberger: „Sex als Ware: Sollten wir Prostitution verbieten?“ <<http://www.markenpost.de/bigimage.php?ID=86983>>

Dokumentiert wurde – neben einem Beispiel der geglückten Umsetzung des ProstG – eine weit verbreitete Position, man könnte sie ein frauenpolitisches Credo nennen: Danach verkauft keine Frau ihren Körper freiwillig! Revidiert werden soll nach dieser besonders in Schweden konsensfähigen Position die Legalisierung der Prostitution durch das ProstG 2002. Wieso haben solche Appelle immer wieder ein Publikum? Betrachten wir also nach knapp einem Jahrzehnt die Geschichte dieser Reform.

### 1. Legalisierung der Prostitution, Verbot der „ausbeuterischen Prostitution“

Erklärtes Ziel des 2002 geschaffenen ProstG (war die Verbesserung der rechtlichen Stellung von Prostituierten.<sup>1</sup> Insbesondere sollte der Zugang zu den Sozialversicherungen ermöglicht bzw. erleichtert werden, was voraussetzt, dass die entsprechenden gewerberechtlichen Genehmigungen erteilt, Einnahmen versteuert werden, Arbeitsverträge geschlossen und der arbeits- und mietrechtliche Schutz aktiviert wird. Dies setzt aber eine Veränderung der gewerberechtlichen und bauordnungsrechtlichen Kontrollen voraus. Das Gewerberecht ist bis heute nicht

geändert. Bis auf wenige Kommunen (Dortmund als bislang positives Beispiel, das aber im Jahr 2011 sein Modell beendete) blieb es allenfalls bei einer halbherzigen Legalisierung. Dies hat Folgen. Die strafrechtlichen Interventionen sind weitgehend weggefallen und stehen auch künftig nicht mehr zur Verfügung. Aber es gibt keine sinnvolle Alternativen. Weggefallen sind polizeiliche Kompetenzen, da die schlechte Förderung der Prostitution nicht mehr strafbar. Somit verbieten sich Razzien. Seit der Erweiterung der EU entfallen auch die früher üblichen ausländerrechtlichen Kontrollen. Sie konnten nur so lange benutzt werden als zahlreiche Prostitution noch nicht EU-Bürgerinnen waren.

Mittlerweile kann die Polizei allenfalls noch auf den Jugendschutz achten (Personalausweis Kontrolle).

Wieso kann die Polizei nicht gegen ausbeuterische Prostitution vorgehen? Sie ist seit 2002 verboten. Grobe Missverhältnisse zwischen Preis und Leistung, Arbeit und Lohn, lassen sich aber strafrechtlich nur feststellen, wenn Verträge existieren, Bücher geführt werden und die Verwaltungsbehörden Zwangsbefugnisse haben, die dazu führen können, im Einzelfall die ökonomischen Zusammenhänge zu durchleuchten. Bei einer Razzia ist dies nicht möglich. Außerdem würde es keinen Sinn machen, der Polizei solche Kompetenzen zuzuweisen. Setzt man aber die Polizei unter politischen Druck, etwa durch Kampagnen gegen „Zwangsprostitution“, und besteht auf den klassischen Forderungen an die Strafverfolgungsorgane, „Zwang und Ausbeutung“ zu verfolgen, dann handelt man sich ein unlösbares Dilemma ein: Ausbeutung lässt sich mit polizeilichen Mitteln nicht feststellen, wenn Finanzämter untätig geblieben sind. Zwang in und Zwang zur Prostitution ist strafrechtlich verfolgbar, aber nur dann, wenn Prostituierte Anzeigen erstatten, was voraussetzt, dass die Rechte von Prostituierten denen anderer ArbeitnehmerInnen/Selbständigen angenähert wird.

## 2. Strafbarkeit des Frauen- und Menschenhandels

Medial spielt die Rede von der neuen Sklaverei eine große Rolle, praktisch gibt es solche Verhältnisse, aber polizeilich sind sie dennoch fast bedeutungslos. Auffällig waren schon vor der Reform 2005 die geringen Fallzahlen. Zwischen 1994 und 2003 wurden in der Polizeilichen Kriminalstatistik zwischen knapp 700 und knapp 1100 Fälle mit erheblichen Schwankungen zwischen den einzelnen Jahren ausgewiesen. Mit der EU-Erweiterung sinken die Zahlen. Wenn man aber – wie üblich – davon ausgeht, dass gerade in diesem Bereich der Kriminalität das Dunkelfeld sehr groß ist, stellt sich die Frage, ob das Dunkelfeld aufgehellt werden kann. Dazu muss man wissen, warum es so wenige registrierte Fälle gibt.<sup>2</sup> Die vom Max-Planck-Institut Freiburg durchgeführte Aktenanalyse aus dem Jahr 2005 einschließlich der schriftlichen und mündlichen Befragung können eher nicht in diesem Sinne interpretiert werden. Ziel war es, strukturelle Merkmale dieser Strafverfahren zu zeigen. Wieso werden sie eingestellt? Wie sind die Wahrnehmungen und Interpretati-

onen der an diesen Verfahren Beteiligten? Anhand eines standardisierten Fragebogens wurden von Staatsanwaltschaften der Länder Baden-Württemberg, Hamburg und Nordrhein-Westfalen bearbeitete Akten aus 2001/2002 ausgewertet. Schriftlich befragt wurden 216 Polizisten, 79 Staatsanwälte und 37 Richter aus zehn Bundesländern. Der Fragebogen enthielt sowohl standardisierte Fragestellungen als auch offenen Fragen. Mit weiteren 30 Personen aus Baden-Württemberg, Berlin und Nordrhein-Westfalen wurden offene, leitfadengestützte Interviews geführt. Dabei handelte es sich neben Vertretern der Strafverfolgungsbehörden um Strafverteidiger, Nebenklagevertreter, Mitarbeiter von Fachberatungsstellen und Betreiber bordellartiger Einrichtungen. Thematisiert wurden in den drei Untersuchungsteilen der Ablauf des Strafverfahrens, dabei vor allem die Verfahrensauslösung, die Änderung der Verfahrensrichtung bzw. das Ausweichen auf andere Tatbestände, der Einsatz besonderer Ermittlungsmaßnahmen und Probleme der Beweisführung, außerdem die Rolle des Opfers im Strafverfahren sowie die praktische Vorgehensweise der Täter von der Anwerbung der Opfer bis zur Abwicklung des Menschenhandels in Deutschland. Zwar waren Strafverfahren zu den (alten) Menschenhandelstatbeständen noch so umfangreich, dass es viele Ansatzpunkte für Schwierigkeiten gab, die zu einer vorzeitigen Verfahrensbeendigung bzw. zum Ausweichen auf leichter zu handhabende Tatbestände führten. Mittlerweile sind die Tatbestände uferlos weit. Aber praktisch bedeutsam sind sie dennoch nicht geworden. Eine Kontrolle dieser Märkte können sie also nicht bewirken. Vermutlich wirken sie sogar kontraproduktiv.

Denn das Ziel einer konsequenten Legalisierung müsste es sein, Mitglieder krimineller Banden aus dieser Branche zu verdrängen, damit auch seriöse Anbieter sich in diesem Markt betätigen können. Ist aber das Strafbarkeitsrisiko unkalkulierbar, dann wirkt dies abschreckend auf die Akteure, die man ermuntern sollte. Die Unternehmenskultur bleibt undurchsichtig. Die Kontrolle damit umso schwieriger.

Strafverfahren gegen „Menschenhändler“ gehen nach Ansicht der befragten Polizeibeamten sehr häufig auf **proaktive polizeiliche Ermittlungsarbeit** zurück. Fallzahlen hingen von der Kontrolldichte im einschlägigen Milieu ab und damit wesentlich von den personellen Ressourcen der zuständigen Polizeidirektorate. Zwar wurden von den in der

Aktenanalyse untersuchten Verfahren 64% durch Anzeigen und Hinweise ausgelöst und nur 10% durch Initiativvermittlungen. Polizeikontrollen im Rotlichtmilieu seien der häufigste Ansatz für Ermittlungen. Zur Bestätigung bietet *Herz* unter anderem als Erklärung an, dass Initiativvermittlungen Basisinformationen liefern, auf deren Grundlage dann aufgrund von Anzeigen konkrete Ermittlungsverfahren eingeleitet werden. Sie resümiert: „Die Untersuchung bestätigt bisherige Einschätzungen, nach denen es sich bei Menschenhandel um ein Kontrolldelikt handelt, insoweit, als dass die potentielle Bedeutung aktiver polizeilicher Informationsgewinnung für die Auslösung von Ermittlungen festgestellt wurde“ (S. 259 f.).<sup>3</sup> Hinsichtlich der Opfer fiel bei dieser Aktenanalyse auf, dass viele deklarierte Opfer von Menschenhandel grundsätzlich bereit waren, nach Deutschland zu reisen. Zudem scheint der Anteil derjenigen zu steigen, die die Ausübung von Prostitution jedenfalls vorübergehend in Kauf nehmen oder zumindest ahnten, was sie in Deutschland erwartete, wobei sie aber über die konkreten Arbeitsbedingungen getäuscht wurden. Die Anwendung von Gewalt scheint bei der Anwerbung und der späteren Kontrolle der Opfer eine deutlich geringere Rolle zu spielen als subtiler psychischer Zwang. „Psychischer Zwang“ ist aber strafrechtlich nicht zu bewältigen, zumindest sollte das Strafrecht in solchen Konstellationen nicht die prima ratio, sondern nur die ultima ratio sein. Strafrecht eignet sich nun einmal besser gegen leicht nachweisbare körperliche Gewalt. Außerdem bedarf es glaubwürdiger Zeugen und glaubhafter Aussagen. Auch und gerade die Glaubwürdigkeit von Frauen, die sich „freiwillig“ prostituieren wird aber nach den Ergebnissen der Befragungen häufig in Zweifel gezogen. Ein weiteres Problem ergab sich daraus, dass die Opfer aufgrund ihrer illegalen Einreise von Abschiebung bedroht waren. Zunächst diente dies den Tätern als Druckmittel, später behinderte der unsichere Status die Ermittlungen, viele Opfer verließen Deutschland bereits während des Ermittlungsverfahrens. Bei den Tätern zeigte sich, dass sie überwiegend in kleineren Gruppen operierten, die sich jedoch im Hinblick auf Organisationsgrad und Ausprägung von Hierarchien sehr unterscheiden. In der Regel sind die Gruppenmitglieder familiär oder durch die gleiche regionale Herkunft verbunden. Diese Arten der persönlichen Verbundenheit wirken sich insofern auf das Ermittlungsverfahren aus, als gerade Gruppen von Ausländern und

Personen aus Einwandererfamilien sich nach außen abschotten und daher für Ermittlungspersonen kaum zugänglich sind.

Die Ergebnisse dieser Aktenanalyse gelten auch noch heute. Daher verspreche ich mir wenig von proaktiven polizeilichen Aktivitäten und noch weniger von Kampagnen, die sich auf mehr Strafverfolgung konzentrieren und das Phänomen Prostitution auf Zwangsprostitution fokussieren. Sinnvoll erscheint mir demgegenüber die Verbesserung der Lage aller Prostituierten, um den Zwang in der Prostitution zu vermindern. Aber zuvor analysieren wir die Möglichkeiten einer strafrechtlichen Kontrolle von „Ausbeutung“.

### 3. Ist eine Intensivierung der Strafverfolgung gegen ausbeuterische Prostitution realistisch?

Strafrechtlich war der Begriff der Ausbeutung bis zur Reform im Jahre 2002 nur im Zusammenhang mit Wucher und Zuhälterei bekannt und er wurde deshalb sehr eng ausgelegt. Daran hat sich durch die Reform 2002 nichts geändert. Eingeschränkt werden muss danach die Bewegungsfreiheit der von einem Zuhälter in einem Beziehungsdelikt „gefangenen“ Prostituierten. Aber was Ausbeutung strafrechtlich und – was m. E. wichtiger ist – Ausbeutung zivilrechtlich bedeuten könnte, blieb auch im Jahre 2002 im dunklen und wurde auch in der Folgezeit nicht gerichtlich präzisiert. Stattdessen verhinderte die Fixierung auf das Strafrecht, dass Standards für angemessene Löhne und gewerbliche Mieten gebildet wurden.

Hinzu kam und kommt eine Schwäche der professionellen Beratung der Betroffenen, welche Zivilverfahren vermied und damit eine Klärung, welche Verträge und Absprachen (auch faktische Arbeitsverhältnisse) gegen das Verbot der „Ausbeutung“ verstoßen und deshalb nichtig sind (§ 134 BGB). Offenbar dachten diejenigen, welche das ProstG hätten aktiv umsetzen müssen, mehr an den Ausstieg aus als die rechtliche Regulierung der Branche und versäumten es, die sozialen und rechtlichen Rahmenbedingungen zu schaffen, um Bordellbetreiber zu zwingen, Steuern und Sozialabgaben abzuführen. Auch der Versuch von *Verdi* über eine gewerkschaftliche Unterstützung nachzudenken blieb vereinzelt und folgenlos. Das Recht des sexuellen Dienstleistungsgewerbes muss folglich erst noch geschrieben werden. Zwar gibt es einen juristischen Kommentar von *Margarete von Galen*, aber keine weiterführende Diskussion zu den

dort gegebenen Anregungen. Stattdessen dominieren ganz enge ausländerrechtliche Lesarten und eine notorische (und unerfüllbare) Klage über unzureichende Befugnisnormen für die Polizei. Menschen- und Frauenhandel lässt sich erst dann – als ultima ratio auch mit strafrechtlichen Mitteln – verarbeiten, wenn ein gewerberechtl. arbeits- miet- und zivilrechtlicher Unterbau geschaffen ist. Die Lage von Prostituierten bzw. von Niedriglohnabhängigen lässt sich nicht mit Kapitalismus kritischen Sprüchen und schon gar nicht mit dem moralistischen Entsetzen über „die Ware Frau“ verbessern. Gegen eine opferorientierte Strafverfolgung ist nichts einzuwenden, wenn realistisch eingeschätzt wird, was mit Opferschutz gemeint ist. Aber ein laienhafter Glaube an die opferschützende Kraft des Strafrechts ist für konkret Betroffene eher schädlich, da Strafrecht allenfalls symbolisch Opfern und der Allgemeinheit Genugtuung verschaffen kann. Lebenspraktisch hilft man konkret Betroffenen nur dann weiter, wenn man sie in die Lage versetzt, eigene zivile Rechte (im Zusammenhang mit oder außerhalb des Strafverfahrens) zu mobilisieren. So gesehen hat das ProstG lediglich eine Chance eröffnet, welche nicht genutzt wurde und auch künftig vertan wird, wenn die derzeitige halbherzige Frauen- und Kriminalpolitik weiter geführt wird.

Mach man sich zum Stichwort Frauenhandel kundig, stößt auf zahlreiche Publikationen zu Problemen der Immigration, etwa der Internationalen Organisation für Migration – IOM. Insbesondere innerhalb der EU gibt es eine starke Koalition ansonsten unterschiedlich denkender Gruppen, welche sich zwar vordergründig ein gemeinsames Ziel gesetzt haben, nämlich Menschenhandel in jeder Form energisch zu „bekämpfen“. Aber sie blenden den naheliegenden ersten Schritt aus: die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen legal im Sexgewerbe arbeitender Menschen. Stattdessen dominieren unrealistische Kampfansagen, ein für die Kriminologie nicht gerade neues Phänomen. Um was geht es also und wie sollen die Ge- genstrategien aussehen?

Vor den Reformen im Jahre 2005 bestand Grund sich über das damalige konturlose Strafrecht in den §§ 180 b, 181 StGB alt (1993 – 2005) zu ärgern. Aber immerhin konnte man diese Paragraphen im Lichte des später erlassenen Prostitutionsgesetzes (2002) restriktiv interpretieren. Nach der Reform und Neufassung im Jahre 2005 (§§ 232 ff StGB) fällt dieses Argument

schwerer, weil die Gesetzgebung in Kenntnis der Legalisierung nun erneut die schlichte Vermittlung in die Prostitution, d.h. in eine legale Tätigkeit unter Strafe stellt, ohne dass erkennbar wird, worin eigentlich das strafwürdige Unrecht liegen soll. Befürworter dieser Änderungsgesetzgebung vermuten, dass tendenziell jede „gehandelte Frau“ eher ein Opfer ihrer der Verhältnisse sei, während meine These dahin geht die Probleme im unzureichenden gewerberechtl. und damit auch arbeits- und mietrechtlichen Schutz für legale sexuelle Dienstleistungen (und dann natürlich erst recht für illegal hier arbeitende Menschen) zu sehen. Empfehlen würde ich daher eine gewerberechtl. Kontrolle. Hierzu müssten sich aber die Länder bewegen, da sie zuständig sind. Dann könnten bestimmte Anbieter unter Druck gesetzt werden. Die Lage aller Prostituierten kann nur durch eine konsequente Nutzung der üblichen gewerberechtl. Kontrollen verbessert werden.

Zusammenfassend kann man also sagen, dass politische Kampagnen, welche nach mehr Polizei und mehr Strafrecht ruft, nicht nur sinnlos sind, sondern demgegenüber sogar paradoxe Effekte haben. Sie verschärfen nämlich die Lage der Drogenabhängigen, der illegalen und der sehr jungen Prostituierten. Prostituierte unter 18 Jahre dürfen in einem Bordell nicht beschäftigt werden (früher wegen §§ 180 Abs. 3 und 180 a Abs. 3 Nr. 1 StGB, seit 2005 ist auch die Vermittlung wegen § 232 Abs. 1 2. Alternative strafbar). Sie werden auf den Straßenstrich abgedrängt, was ihre prekäre Situation eher verschärft als mindert. Unterbunden wird nämlich die Prostitution dieser in der tat besonders hilflosen Menschen nicht.

Es wäre daher sinnvoll, die schon vor 2002 existierenden Strafvorschriften des Verbots der Wohnungsgewährung an unter 18jährige Prostituierte – §§ 180 Abs. 3 und 180 a Abs. 3 Nr. 1 StGB – zu modifizieren, um jungen Prostituierten mit akzeptierender Sozialarbeit Unterstützung gewähren zu können (Stichwort: Drogenstrich).

Auch eine Erweiterung der Freierbestrafung ist kontraproduktiv. Zumal der 2008 neu gefasste § 182 StGB (sexueller Missbrauch Jugendlicher) bereits den käuflichen Kontakten mit unter 18 jährigen Prostituierten sanktioniert. Eine konsequente polizeiliche Kontrolle des sog. Babystrichs wäre daher zwar gefordert, geschieht aber nicht, so dass auch diese Norm in der Praxis leer läuft.

#### 4. Gewerberechtliche Kontrolle der wachsenden Branche „sexueller Dienstleistungen“

Die Gewerberechterin Elke Gurlit<sup>4</sup> kommt 2009 zum Ergebnis, das nach 2002 „praktizierte Regime“ sei nicht nur „rechtlich fragwürdig“, sondern werde auch ordnungsrechtlichen Überwachungsbedürfnissen nicht gerecht. Zwar stelle das ProstG klar, dass die Rechtsprechung des RG zur sog. „Sittenwidrigkeit“ solcher Verträge, welche eine sexuelle Dienstleistung zum Gegenstand haben, im Lichte der Gewerbefreiheit von Prostituierten unangemessen ist. Aber es gelingt nicht, die neuen Regelungen so zu erweitern, dass sie auf das Gaststättengesetz und Gewerberecht und andere von den Ländern zu regelnde Gebiete durchschlagen. Die Folge ist eine zu geringe präventive Kontrolle der an und für sich legalen Prostitution durch Verwaltungsrecht. Ein Grund für das *strukturelle Vollzugsdefizit* liegt offenbar in den zähen Traditionen der höchst flexiblen polizeilichen Kontrolle der Prostituierten. Da sie auch nach 2002 weder durch öffentlich-rechtliche noch zivilrechtliche oder arbeitsrechtliche Kontrollen kompensiert worden sind, bleibt nur ein Rückzug des Strafrechts sichtbar. Die Zurückhaltung der nichtstrafrechtlichen Rechtsgebiete hängt aber u.a. auch damit zusammen, dass dort immer noch Vorstellungen der Sitten- oder Sozialwidrigkeit der gesamten Branche nachwirken. Diese sind zwar inakzeptabel geworden, aber deshalb noch lange nicht verschwunden. Sozusagen als Spätfolgen erschweren diese Traditionen die Umsetzbarkeit des ProstG. Zumal fast alle *Akteure*, welche in diesen Märkten tätig sind, sehr kurzfristig agieren. Eine umfassende soziale Beratung gibt es nur für die besonders belasteten Straßenprostituierten. Somit haben alle Akteure bedenkliche Routinen gebildet auf der Basis einer im Wesentlichen rechtlich ungesicherten Position der sich prostituierenden Personen. Diese schildert die Verfasserin im 6. Kapitel. Sie zeigt, dass außerdem seit 2004 die Ziele des Prostitutionsgesetzes noch mit einer verstärkten Besorgnis über Formen der illegalen Arbeitsmigration konkurrieren, welche sozialstaatliche Standards auf Dauer untergraben und die Sex-Branche insgesamt brutalisieren könnten. Diese Furcht führt offenbar dazu, dass schon wieder der Glaube, man könne dies nur strafrechtlich bewältigen, zu dominieren beginnt. Jedenfalls thematisieren fast alle Akteure Prostitution wieder als ein Thema der *Kriminalpolitik*, nun unter dem Aspekt „Opferschutz“, womit aber nur

eine strafrechtliche Perspektive gemeint ist. Es geht nicht darum die Branche präventiv zu kontrollieren, sondern lediglich darum „Zwangsprostitution“ strafrechtlich zu unterbinden. Helferinnen, die sich dieses Ziel gesetzt haben, wundern sich nun, wieso es so schwer ist, die Betroffenen davon zu überzeugen, dass sie eigentlich „Opfer“ sind und sich auch als „Opfer“ wahrnehmen sollten, sich als „Opfer“ deklarieren und als Zeugin zur Verfügung stellen<sup>5</sup>.

Es liegt auf der Hand, dass eine reine Opferschutzperspektive die *Implementation* des ProstG untergraben muss. Denn diese Perspektive zwingt geradezu dazu, Prostituierte nicht mehr als Akteure zu sehen, sondern nur noch als Opfer und potentielle Zeugin in einem Strafverfahren wahrzunehmen. Das Verhältnis von Rechten und Risiken wird unklar debattiert und statt über verwaltungs- und zivilrechtliche Regulierungen redet man über *Opferrechte in Strafverfahren* und schafft ein *Zeugenbegleitprogramm für gefährdete Zeugen*. Eine umfassende Rechtsberatung für legal tätige, also frei oder abhängig beschäftigte Prostituierte gibt es nicht. Vordergründig plausibel ist zwar die Opferperspektive, welche mittlerweile fast alle Akteure einnehmen, die mit Prostitution zu tun haben, da Prostitution in einem Markt statt findet, in dem schon immer besondere Gruppen männlicher Akteure dominiert haben. Diese waren und sind mit *kriminellen Praktiken* vertraut, sind und waren es gewohnt, sich gewaltsam durchzusetzen. In einem solchen Milieu geraten selbst die informellen illegalen Praktiken unter Druck, wenn der Konkurrenzkampf härter wird und sich die bisherigen Betreiber gegen neue Formen der organisierten Arbeitsmigration durchsetzen müssen. 2001 war einerseits reif für eine Regulierung dieser Branche, zugleich aber war diese Zeit aber besonders ungünstig für einen ruhigen sozialen Wandel. Die Blockade-Situation erschwerte es, Modellprojekte zu erproben und neue Wege zu beschreiten. Folgeprobleme illegaler Arbeitsmigration lassen selbst diejenigen zu vereinfachenden Stereotypen greifen, welche eigentlich einen Wandel moderierend begleiten sollten. Seit 2005 ist es aber noch schwerer geworden. Nun reden auch Frauenpolitikerinnen und Europapolitiker zunehmend nicht mehr von der Legalisierung der Prostitution, sondern vom *Kampf gegen Menschenhandel und gegen Zwangsprostitution*. Als Chor erschweren sie dadurch die Lösung des Problems mehr als ihnen bewusst ist.

- Strafverfolgung soll sich auf diejenigen Anbieter konzentrieren, welche die steuerrechtlichen, gewerberechtlichen, arbeits- und mietrechtlichen Spielregeln verletzen.
- Die Betreiber eines Bordells und diejenige, die einen Straßenstrich organisieren, müssen sich zunächst den gewerberechtlichen Regeln und Kontrollen unterwerfen. Nur diese können eine konsequente Disziplinierung kriminogener Männerbünde bewirken. Strafrecht flankiert lediglich den dort gegebenen Kontrollansatz.
- Jugendschutz ist aktiv durchzusetzen durch präventive Kontrolle. Die schlichte Duldung illegaler Märkte widerspricht dem Gedanken der Legalisierung der Prostitution.

#### Fußnoten

- 1 Vgl. die *Kieler* Diss. von Ina Hunecke, Das Prostitutionsgesetz und seine Umsetzung, 2011.
- 2 Annette Louise Herz: Menschenhandel. Eine empirische Untersuchung zur Strafverfolgungspraxis. Berlin: Duncker & Humblot 2005, XXIV + 312 S. mit Anhang .aus den Jahren 200/2001, d.h. zum alten Recht, insg. 91 Akten. Vgl. die Rezension von Kirsten Drenkhahn, Neue Kriminalpolitik 2-2006, S. 78.
- 3 So auch die Darstellung bei Kirsten Drenkhahn a.a.O. Nach Herz, Minthe in: BKA Schriftenreihe Polizei + Forschung Bd.31, 2006, 103 erfolgt in den meisten Verfahren ein Rollenwechsel von der Beschuldigten (Ausländerstrafrecht) zur Zeugen, so dass es sich bei den untersuchten Delikten nur bedingt um echte Kontrolldelikte handelt. Es sind aber auch keine echten Anzeigedelikte, da die Zeuginnen nicht von sich aus die Polizei kontaktieren.
- 4 Elke Gurlit, Das Gewerberecht als Regelungsregime der Prostitution – Anwendbarkeit, Regelungsinstrumente, Regelungskompetenzen, in: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), Regulierung von Prostitution und Prostitutionsstätten – ein gangbarer Weg zur Verbesserung der Situation der Prostituierten und zur nachhaltigen Bekämpfung des Menschenhandels? 2009, S. 24-31.
- 5 Die in NK3-2011 in Teilen abgedruckte Studie des BKA fragt, wie die Aussagebereitschaft von „Opfern“ des Menschenhandels gefördert werden könne: Helfferich/ Kavemann/ Rabe, Determinanten der Aussagebereitschaft von Opfern des Menschenhandels zum Zwecke sexueller Ausbeutung, eine qualitative Opferbefragung, BKA Bd. 41, 2010. Befragt wurden 54 „Opfer“. Die Antwort lautet: es sollen spezialisierte Beratungsangebote durch Frauenberatungsstellen gemacht werden, welche ein entsprechendes Vertrauen zur Polizei aufbauen. Es liegt auf der Hand, dass Strafverteidiger eine solche Vorgehensweise als Zeugenbeeinflussung einstufen.