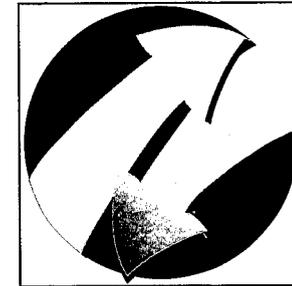


# **STRATEGIEN GEGEN PROSTITUTIONSTOURISMUS UND INTERNATIONALEN FRAUENHANDEL**



DIALOGREIHE  
ENTWICKLUNGSPOLITIK

7

ISBN 3-86077-175-2

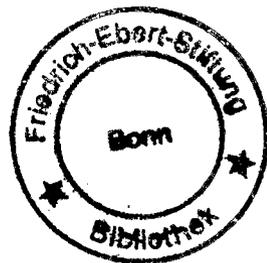
A 94 - 02264

**FRIEDRICH  
EBERT   
STIFTUNG**

---

**STRATEGIEN GEGEN  
PROSTITUTIONSTOURISMUS  
UND INTERNATIONALEN  
FRAUENHANDEL**

**FRIEDRICH  
EBERT   
STIFTUNG**



A 94 - 02264

Herausgeber: Friedrich-Ebert-Stiftung  
Godesberger Allee 149  
53170 Bonn

Einleitung: Dr. Ludgera Klemp, Friedrich-Ebert-Stiftung  
Pia Bungarten, Friedrich-Ebert-Stiftung

Redaktion: Astrid Becker, Friedrich-Ebert-Stiftung  
Pia Bungarten, Friedrich-Ebert-Stiftung  
Marie Wurster

März 1994

Das Gespräch mit Herrn Schwerdtfeger führte Pia Bungarten, Friedrich-Ebert-Stiftung

Protokoll der Diskussionsveranstaltung am 8.3.1993 in der Friedrich-Ebert-Stiftung zum Thema "Geschäfte mit Frauen – Strategien gegen Prostitutionstourismus und internationalen Frauenhandel": Elke Bröder

Satz: FES  
Druck: graphoprint, Koblenz  
Gedruckt auf 80 g/qm chlorfrei gebleicht Offset  
Printed in Germany 1994

ISBN 3-86077-175-2

## Inhaltsverzeichnis

Dr. Ludgera Klemp und Pia Bungarten

**Einleitung** 5

Dr. Lea Ackermann, Solidarity with Women in  
Distress (SOLWODI)

**Prostitutionstourismus und organisierter Handel mit Frauen  
aus Ländern der Dritten Welt: Ausmaß und Hintergründe** 9

Annabelle Gambe, Universität Bochum

**Frauen als Gastarbeiter und in der Tourismusbranche  
– Ausbeutung oder Instrumente der Entwicklung?** 19

Wilhelm Schwerdtfeger, Landeskriminalamt Düsseldorf

**Probleme bei der Bekämpfung des Menschenhandels aus  
Sicht der Polizei** 27

Friedrich-Wilhelm Schulte, Justizministerium Bonn

**Anmerkungen zu dem Sechszwanzigsten  
Strafrechtsänderungsgesetz – Menschenhandel (26. StrÄndG)  
vom 14. Juli 1992 – BGB I S. 125 –,  
in Kraft getreten am 22. Juli 1992** 33

Elke Bröder

**Zusammenfassung der Diskussion** 38

Marie Wurster

**Zusammenfassung der wichtigsten Empfehlungen der  
Studie "Umfeld und Ausmaß des Menschenhandels mit  
ausländischen Mädchen und Frauen" des Bundes-  
ministeriums für Frauen und Jugend** 46

## **Geschäfte mit Frauen: Strategien gegen Prostitutionstourismus und internationalen Frauenhandel – Einleitung**

Zum Internationalen Frauentag am 8. 3. 1993 diskutierten auf Einladung der Friedrich-Ebert-Stiftung Frau Dr. Lea Ackermann, Annabelle Gambe und Expertinnen und Experten aus Politik und Fachministerien über Strategien gegen Prostitutionstourismus und Frauenhandel. Hintergründe wurden aufgezeigt, die den organisierten Frauenhandel und Prostitutionstourismus ermöglichen.

Zum ersten Mal am Internationalen Frauentag 1988 hatten parteiübergreifend 63 Parlamentarierinnen aller Fraktionen Frauenhandel in einer Großen Anfrage im Deutschen Bundestag thematisiert und als schweren Verstoß gegen die Menschenwürde und die Menschenrechte von Frauen bezeichnet.

Die Forderung, die betroffenen Frauen durch straf- und gewerberechtliche Maßnahmen besser zu schützen, hat 1992 zu neuen Gesetzen geführt. Frauenhandel liegt nach der neuesten Definition des Gesetzgebers dann vor, wenn jemand "auf eine andere Person seines Vermögensvorteils wegen einwirkt, um sie in Kenntnis einer Zwangslage zur Aufnahme oder Fortsetzung der Prostitution zu bestimmen". Ebenso strafbar macht sich laut Gesetz, wer "auf eine Person einwirkt, um sie in Kenntnis der Hilflosigkeit, die mit ihrem Aufenthalt in einem fremden Land verbunden ist, zu sexuellen Handlungen zu bringen". Nach dieser Novellierung des Menschenhandelsparagrafen von 1992 muß für eine Strafverfolgung keine "gewerbsmäßige Anwerbung" mehr gegeben sein, es genügt das "Einwirken des Täters eines Vermögensvorteils wegen". Wer in vollem Bewußtsein der zu erwartenden Hilflosigkeit auf eine Frau einwirkt, macht sich strafbar, selbst wenn zum Zeitpunkt der An-

werbung die erst mit dem Auslandsaufenthalt einsetzende Hilflosigkeit noch nicht gegeben ist.

Nach der Novellierung soll die Rechtsunsicherheit der Behörden bei der Beurteilung von Menschenhandelsdelikten abnehmen und die Möglichkeit effektiver Strafverfolgung steigen.

Zwischen Prostitution und Menschenhandel besteht dabei ein enger Zusammenhang. Frauenhandel beginnt oft mit der unseriösen Heiratsvermittlung ausländischer Frauen. Dr. Lea Ackermann, Mitautorin der Studie "Umfeld und Ausmaß des Menschenhandels mit ausländischen Mädchen und Frauen" beschreibt anhand zahlreicher Einzelschicksale, wie nach Deutschland vermittelte Frauen in sprachloser Abhängigkeit gehalten, sexuell mißhandelt und schließlich oftmals in die Prostitution getrieben werden. So wird aus dem Heiratshandel Menschenhandel.

Was Frauen dazu veranlaßt, das hohe Risiko einer Heiratsvermittlung in ein fremdes Land auf sich zu nehmen, ist vielfach wirtschaftliche Not und Perspektivlosigkeit. Aus dem gleichen Grund steigen die Zahlen der Frauen in zahlreichen Ländern der Dritten Welt, die sich prostituieren. Oft haben sie als Mädchen die Schule verlassen, weil ihre Eltern die Schulgebühren nicht aufbringen konnten. In vielen Fällen sind sie von ihren Männern verlassen worden. So stellt sich die Frage, ob Frauen freiwillig Prostituierte werden, in den meisten Fällen als Scheinfrage heraus. Sie ignoriert die Tatsache, daß es unter Bedingungen extremer Armut, von denen Frauen in besonderem Maße betroffen sind, keine wirkliche Freiwilligkeit geben kann, weil der stumme Zwang der Armut Frauen in die Prostitution treibt.

Die Problematik verschärft sich zur Zeit insbesondere durch die dramatisch ansteigende Kinderprostitution. Die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen geht von über 1 Mio. Kindern aus, die jährlich in die Prostitution gezwungen werden. Um dieses Problem zu mildern, wurden die deutschen Bestimmungen verschärft, so daß sich nun Freier von Kinderprostituierten in Deutschland selbst strafbar machen.

Bei der Diskussion über die Ursachen der sexuellen Ausbeutung von Frauen und Kindern muß unbedingt die Machtbeziehung zwischen Nord und Süd, Mann und Frau, Erwachsenen und Kindern einbezogen werden. Diese Entwicklung wird durch die "reiche Welt" zumindest in zweifacher Hinsicht mitverursacht: Zum einen, weil Millionen von Männern der "reichen Welt" am Prostitutionstourismus partizipieren. Eine Pathologisierung dieser Männer macht wenig Sinn, da es in der Regel ganz normale Männer sind, die lediglich Gebrauch machen von ihren männlichen Privilegien und ganz normalen Institutionen unserer Gesellschaft, der Ehe, der Prostitution und des Tourismus. Zum anderen, weil Konkurrenz und Protektionismus auf den Weltmärkten, Schuldenlasten sowie der Zwang zur Devisenerwirtschaftung zu neuen Formen frauendiskriminierender Entwicklungsstrategien führen. Annabelle Gambe analysiert in ihrem Beitrag frauendiskriminierende Modernisierungs- und Entwicklungsstrategien und weist auf die strukturellen Bedingungen hin, unter denen es zur Internationalisierung der Prostitutions- und Heiratsmärkte kommt.

Die Tourismusindustrie ist für zahlreiche Entwicklungsländer ein bedeutender Wirtschaftsfaktor. In Kenia beispielsweise ist der Tourismus die wichtigste Devisenquelle noch vor dem Export von Tee und Kaffee. Jedoch entstehen qualifizierte Arbeitsplätze nicht in ausreichendem Maße. Tourismus wird als Entwicklungsstrategie betrachtet, wobei Frauen im harten internationalen Konkurrenzgeschäft eingesetzt werden. Wachsende Prostitutionsmärkte existieren u.a. auf den Philippinen, in Thailand, Kenia, Ghana, in der Dominikanischen Republik, in Brasilien, Polen und Rumänien.

Die Problematik der Prostitution trifft also auf Frauen aus Entwicklungsländern in verschärftem Maße zu. Die Diskussion zeigt, daß sich kriminelle Netzwerke entwickeln, die Frauen und Kinder wie Rohstoffe handeln, aus der sogenannten Dritten Welt importieren oder vor Ort nutzen. Sie werden wie Menschen ohne Rechte behandelt.

Ein weiteres Problem besteht darin, daß in Deutschland Heirats- und Partnervermittlungen nicht verpflichtet sind, ihre Gewerbe anzumelden. Sie sind anzeige-, aber nicht erlaubnispflichtig. Die Gewerbeordnungen von Bayern und Nordrhein-Westfalen sehen mittlerweile

eine betriebliche Überprüfung und ein Nachschaurecht der Behörden vor. Doch die Dunkelziffer in diesem Bereich ist hoch: viele Heiratsvermittler haben ihre Geschäfte nicht angemeldet, sondern betreiben sie privat.

Deutlich wird, daß ein hoher Beratungsbedarf bei den Berufsgruppen besteht, die mit dem Problem in Berührung kommen – angefangen bei den örtlichen Polizeibehörden über Richter bis hin zu den Mitarbeitern der Gewerbeämter. Sie haben oft Schwierigkeiten, das Problem tatsächlich wahrzunehmen und anzuerkennen. Noch werden die Probleme vielfach verharmlost und nicht als Verletzung der vom Grundgesetz garantierten Würde des Menschen betrachtet.

Dr. Lea Ackermann

## **Prostitutionstourismus und organisierter Frauenhandel mit Frauen aus Ländern der dritten Welt: Ausmaß und Hintergründe**

Wenn jährlich Hunderttausende Deutsche in Länder der sogenannten Dritten Welt reisen, dann zeigt dies eine ungesunde wirtschaftliche Entwicklung: Deutsche und andere Urlauber aus westlichen Ländern können sich Urlaubsreisen in Länder der Dritten und Vierten Welt leisten, sie haben das nötige Geld und die entsprechende Freizeit. Die Menschen in der Dritten Welt haben in den letzten Jahren eine Entwicklung mitgemacht, die ihre Länder und sie selbst immer mehr in die Verelendung trieb. Fallende Rohstoffpreise auf den Weltmärkten, Landflucht der Bauern, einseitige Subventionierung exportorientierter Wirtschaftssektoren, Vernachlässigung der Subsistenzwirtschaft und der Entwicklung ländlicher Gebiete, aber auch der Ausbau des Massentourismus haben zu dieser Entwicklung beigetragen. Gerade die Armut auf der einen Seite ermöglicht es den Reichen auf der anderen Seite, von der Misere zu profitieren und Billigsturlaub in diese "Ferienparadiese" zu machen.

Der Tourismus in die Länder der Dritten Welt ist seit Jahren steigend; steigend ist auch die Zahl der Frauen und Kinder in der Prostitution für die Touristen. Das Zusammenwirken von Massentourismus, Prostitutionstourismus und der epidemischen Ausbreitung von Aids ist ebenfalls nachgewiesen. Um das Ausmaß in Zahlen zu belegen, zitiere ich aus der Untersuchung: "Umfeld und Ausmaß des Menschenhandels mit ausländischen Mädchen und Frauen", Schriftenreihe des Bundesministeriums für Frauen und Jugend, Bd. 8 Stuttgart 1992. Diese Untersuchung habe ich zusammen mit Dr. Dagmar Heine-Wiedenmann erarbeitet.

"Thailand konnte 1990 über fünf Millionen Touristen verzeichnen, 70% der Besucher sind Männer. Quantitativ angelegte Untersuchun-

gen haben zeigen können, daß zwischen 50% und 70% der männlichen Besucher vornehmlich wegen der sexuellen Kontakte kommen."

Der Tourismus ist schon seit 1982 der Devisenbringer Nr. 1 in Thailand. Mit über 20% Steigerung jährlich wurden für 1988 ca. 6 Milliarden DM an Deviseneinnahmen verzeichnet. Dabei darf allerdings nicht übersehen werden, daß laut dem Ergebnis einer Untersuchung an der Bangkok University 56% der Deviseneinnahmen von 1987 wieder für Importe, Zinsen und Profite ausgegeben wurden und ins Ausland zurückflossen.

Diese Dominanz des Tourismussektors in Thailand geht zu Lasten der Landwirtschaft, die wirtschaftspolitisch vernachlässigt wird. Immer mehr Menschen, gerade aus dem verarmten agrarischen Norden, strömen in die Städte. In Thailand wird die Zahl der Prostituierten auf mindestens 1,5 Millionen Frauen geschätzt. Sie ist parallel zu den Touristenzahlen angestiegen. Wie in den meisten Entwicklungsländern, ist auch in Thailand die Prostitution offiziell verboten.

Im Hinblick auf die enormen Deviseneinnahmen und weil viele Politiker und angesehene Geschäftsleute in das Sexgeschäft involviert sind, wurde das Thema Prostitution in Thailand lange zurückhaltend behandelt. Dementsprechend groß war gerade in den letzten Jahren auch der Widerstand von bestimmten politischen Gruppen und Teilen der Bevölkerung, das Aids-Problem anzugehen. Politiker, die sich für Aids-Kampagnen stark machten, wurden verunglimpft, aus der Angst heraus, das Sexgeschäft könnte Schaden nehmen. Seit gut zwei Jahren hat sich hier etwas geändert. Im Vergleich mit anderen asiatischen Staaten hat Thailand die meisten Aids-Infizierten.

Die Philippinen wurden 1990 von über einer Million Touristen besucht, davon 27.000 Deutsche; 67% davon waren männliche Besucher. Das Land ist verarmt und hochverschuldet. Obwohl auch hier Untersuchungen belegen, daß die Devisen der Touristen nur zu einem geringen Teil im Land bleiben, werden alle Anstrengungen unternommen, den Tourismus weiter auszubauen. Heute schon werden die Frauen in der Prostitution auf 500.000 geschätzt, auch die Zahl der Kinder in der Prostitution ist erschreckend hoch. Eine andere verhee-

rende Entwicklung ist der Export von weiblichen Arbeitskräften ins Ausland. Um dem Ausland gefällig zu sein, wird nichts unternommen, wenn Arbeitsverträge mit diesen emigrierten Arbeiterinnen gebrochen werden oder sie in die Illegalität und die Prostitution getrieben werden. Weil durch diese Arbeitskräfte im Ausland die meisten Devisen erwirtschaftet werden, gefolgt von den Devisen des Tourismus, werden viele Zugeständnisse gemacht, die eigentlich gegen das Gesetz verstoßen.

Ein anderes begehrtes Urlaubsziel für deutsche Touristen ist Kenia. 1990 kamen 695.000 ausländische Touristen ins Land, an der Spitze die Deutschen mit 123.000. Auch hier sehen sich die Frauen durch wirtschaftliche Not gezwungen, in der Prostitution Geld zu verdienen. Hier ist die Zahl der Aids-Infizierten in den letzten Jahren stets steigend. Die offiziellen Zahlen über Aidskranke bleiben weit hinter der Wirklichkeit zurück. 1990 war zum dritten Mal der "World-Aids-Day". In den Zeitungen war von 500.000 Aids-Infizierten zu lesen.

Die Dominikanische Republik hat sich bei den Pauschalanbietern zum absoluten 'Renner' entwickelt. Erst seit wenigen Jahren wird deutschen Touristen die Karibikinsel angeboten, aber bereits 1990 konnten 100.000 deutsche Besucher gezählt werden. 1991 wird mit 130.000 Deutschen gerechnet, entsprechende 'Preisknüller' sorgen dafür. Auch andere Karibikinseln können Zuwachsraten von 30% bis 100% verbuchen. Die Dominikanische Republik zählt 30.000 Arbeitslose und 20% bis 40% unterbeschäftigte Arbeitskräfte. Dabei werden bereits 500.000 Arbeitskräfte "exportiert", vor allem in die USA. Mit den neuen Einreisebeschränkungen der USA wird diese Devisenquelle weiter limitiert, so daß diese Karibikinsel nun ganz auf den Tourismus setzt. Die Arbeitslosigkeit der Frauen ist in den Städten doppelt so hoch wie die der Männer. Beschäftigung als Dienstpersonal wird so schlecht bezahlt, daß sich niemand davon ernähren kann. Daher verwundert nicht die hohe Anzahl von Frauen, die der Prostitution nachgehen müssen. Die Frauen pendeln zwischen den Karibikinseln oder werden auch von der Hauptstadt aus angeheuert und von Schleppern ins Ausland gebracht. Dabei kam es 1987 zu einem tragischen Unglücksfall: 28 von 60 Prostituierten, die von St.

Martin nach St. Thomas in Containern verpackt verschifft wurden, sind darin erstickt.

Offiziellen Schätzungen zufolge sollen mindestens 6.000 dominikanische Frauen in Haiti und in europäischen Großstädten arbeiten. Gegen den Frauenhandel wird von staatlicher Seite aus nichts unternommen. Die Deviseneinnahmen durch die Gelder, die die Exildominikaner nach Hause schicken, übersteigt heute bereits den Erlös, der aus dem Zuckerexport gewonnen wird.

Nach Auskunft der brasilianischen Botschaft reisen jährlich 100.000 deutsche Besucher nach Brasilien. Auf dem internationalen Heiratsmarkt in Deutschland wird auch mit Brasilianerinnen gehandelt. Um das Hindernis Einschleusung (Ausländergesetz § 90) zu umgehen, verbinden viele Heiratshändler und Heiratshändlerinnen die Vermittlung mit einem Reiseangebot.

Sowohl in Thailand als auch auf den Philippinen und in Kenia ist Prostitution verboten. In Mombasa z. B. wird regelmäßig mindestens einmal im Monat eine Razzia der Polizei durchgeführt. Die Frauen werden festgenommen und/oder "abkassiert" wegen "Bummeln zum Zweck der Prostitution". Dabei sind Höchststrafen bis zu 200,- DM oder Gefängnis bis zu sechs Monaten möglich. Die Prostitutionstouristen bleiben ungeschoren, sie werden weder festgenommen noch "abkassiert". Sie sollen nicht verprellt werden, daher werden ihnen gegenüber viele Zugeständnisse gemacht. Denn sie bringen schließlich die erwünschten Devisen. Ein Zugeständnis der Regierung ist die Einrichtung einer Klinik, um Prostituierte auf Geschlechtskrankheiten hin zu untersuchen. Sie müssen sich alle zwei Wochen dort vorstellen und erhalten – wenn sie gesund sind – eine grüne Karte. Diese Karte müssen sie in den Hotels dem Portier vorzeigen. Eine afrikanische Frau ohne Männerbegleitung kann sonst in kein Hotel, vor allem in kein "gutes" Hotel. Das ist eine Diskriminierung der afrikanischen Frau im afrikanischen Land Kenia. Die Touristen bringen Devisen; dies scheint ihnen eine Art Narrenfreiheit zu garantieren. Der Tourist und besonders der Prostitutionstourist kommt aus einem der westlichen, d. h. reichen Länder in ein Land der Dritten Welt, dessen größter Bevölkerungsanteil in Armut und Elend lebt. Auch wenn der

Tourist seine Urlaubsreise nur mühsam zusammengespart oder auf Pump gemacht hat, wird er versuchen, in Afrika oder Asien seinen vermeintlichen Reichtum zur Schau zu stellen. Gegenüber den armen Menschen dort kann er durch sein Geld seine eigene Bedeutung zeigen und sein Selbstbewußtsein stärken. Seiner Meinung nach muß eine deutsche Überlegenheit geben, wenn so viele Deutsche eine so weite Reise unternehmen können. Mit dieser arroganten und unrealistischen Ansicht kommen sicher viele Touristen von ihren Urlaubsreisen zurück. Diese Einstellung führt sicher nicht zur Völkerverständigung, sondern zur Ausländerfeindlichkeit, die viele Deutsche mehr und mehr erschreckt.

Touristen sind die Botschafter der reichen Welt. Sie werden gesehen und beobachtet als Vertreter ihrer Welt: sie sind nicht alle klug und gut ausgebildet, haben aber trotzdem Geld. So glauben die Einheimischen, daß die Touristen in ihren Ländern das Geld leicht verdienen. Denn sie selbst arbeiten viel und schwer und verfügen dennoch über wenig Geld. Sie verdienen kaum das Nötigste zum Überleben. Sie gehen zu Fuß, um das Fahrgeld für den Bus zu sparen. Sie leben oft in Elendsquartieren ohne Wasser und Licht. Für die Touristen wird eine Phantasiewelt geschaffen, von der die Einheimischen nur träumen können und die sie doch mitbezahlen.

Es gibt viele Mechanismen der Ausbeutung, die am heutigen Elend der Menschen in den sogenannten Dritte-Welt-Ländern schuld sind, die meisten sind hier bei den Gästen der Friedrich-Ebert-Stiftung sattsam bekannt. Es sind materielle Not und patriarchale Strukturen, die gerade die Frauen in die Verelendung treiben. Da scheint ein Ehemann aus dem reichen Westen, oder ein Arbeitsplatz in Europa oder Amerika der Ausweg aus dem Elend und der Not zu sein.

Wie hoch der Preis ist, den sie zahlen, wird den Frauen oft erst später bewußt. Der Handel mit den Frauen geschieht sowohl durch Prostitutionstouristen als auch durch internationale Ehevermittlung und illegale Arbeitsanwerbung. Die Frauen werden wie Ware angeboten. So wirbt die Reisebranche versteckt und offen mit den Frauen. Die Hotels sind darauf eingerichtet. Gelegentlich werden Ehepaare gewarnt: "Das sehr lebhaftes Hotel ist für Ehepaare nicht geeignet".

Der Reiseberater "Thailand/Burma" ermutigt den Unentschlossenen: Als alleinreisender Mann sei es Ihnen vergönnt, während Ihres Thailandaufenthaltes eine einheimische Freundin zu finden. Lassen sie sich dabei nicht irre machen vom Gezeter mancher Frauenverbände, die vorschnell eine Ausnutzung der thailändischen Frau sehen...".

So mancher Prostitutionstourist bringt sich eine Frau wie ein Urlaubsmitbringsel mit. In unsere Kontaktstelle für gehandelte Frauen "Solwodi – Solidarität mit Frauen in Not" kommen sehr häufig diese Frauen. So brachte sich ein Kölner von seinem Urlaub in Kamerun eine Frau mit, die er am Strand kennengelernt hatte. Sie verkaufte selbstgebackene Kuchen, sie schien ihm fleißig und pflegeleicht. In Deutschland lebte er allein und hatte einen pflegebedürftigen Vater zu versorgen. Er heiratete die Frau aus Kamerun und brachte sie mit nach Deutschland. Hier sollte sie den Haushalt versorgen, seinen Vater pflegen und ihm eine liebende Ehefrau sein. In Deutschland schämte er sich seiner schwarzen Frau. Sie durfte höchstens einmal am Abend mit ihm auf die Straße. Unterhalten konnte er sich nicht mit ihr. Der Sprachkurs, den sie gerne machen wollte, war ihm zu teuer. Er gab ihr kein Geld. Er tätigte selber alle Einkäufe. Sein Vater bedurfte ständiger Betreuung und so schloß er die Frau mit dem Vater in der Wohnung ein. Vier Jahre hat sie mitgespielt, dann ist sie ausgebrochen. Das war ihm nicht recht, er beschwerte sich bei der Ausländerbehörde, die ihr dann die Aufenthaltsgenehmigung entzog.

Ein arbeitsloser Anstreicher aus Bonn hatte sich Ähnliches ausgedacht. Er kam gerade aus dem Knast, nahm einen Kredit auf und flog in die Dominikanische Republik. Dort heiratete er eine sehr junge Frau und brachte sie mit nach Deutschland in seine Ein-Zimmer-Kellerwohnung. Sein Plan war einfach: die Frau sollte sich in Deutschland für ihn prostituieren, und er wollte ein neues bequemes Leben beginnen. Die Frau hat die Flucht ergriffen und lief verzweifelt in den Straßen Bonns umher. Eine aufmerksame Passantin sprach sie an. Über Frauen vom Sozialdienst katholischer Frauen kam sie zu Solwodi.

Die Reihe gescheiterter Hoffnungen und entwürdigender Lebenserfahrungen der Frauen könnte beliebig verlängert werden. An dieser Stelle sollen diese beiden Beispiele modellhaft für andere stehen.

Internationale Ehevermittlung ist eine Form modernen Frauenhandels, auch wenn das Koblenzer Landgericht 1990 in einem Urteil scheinbar anders entschieden hat. Dort heißt es: "Eheanbahnung ist kein Menschenhandel". Es ging dabei um die Vermittlung heiratswilliger Philippinas. Das Urteil ist aber nur richtig einzuordnen, wenn man weiß, daß der Begriff Menschenhandel ein feststehender Rechtsbegriff ist, der einen Verbrechenstatbestand der erzwungenen Zuführung zur Prostitution in einem fremden Land unter Strafe stellt. Der Heiratshandel mit Asiatinnen, Südamerikanerinnen oder Frauen aus dem Ostblock ist nicht per se Menschenhandel, wohl aber häufig ein nicht legaler Handel mit Frauen. Diese Tätigkeit verstößt gegen § 92 des Ausländergesetzes, wenn die Ausländerin als Touristin einreist und kein Visum zum Zweck der Heirat, also für einen Aufenthalt für über drei Monate erworben hat. In diesen Fällen betreibt der Heiratsmakler eine illegale Einschleusung ausländischer Frauen, die er gegen Vergütung Heiratswilligen vermittelt. Dieses Delikt wird mit bis zu drei Jahren Freiheitsentzug oder mit einer Geldstrafe geahndet.

Es besteht ein riesengroßer Unterschied zwischen nationalen Ehevermittlungen und internationaler Vermittlung. Die ausländischen Frauen werden hier einseitig an Männer vermittelt, nicht umgekehrt. Hier sucht der Mann aus und bezahlt für die Frau. Der Akt des Bezahlens scheint dabei wichtig zu sein, er macht den Mann zum "Besitzer" der Frau. Die Frauen bleiben bei diesem Handel weitgehend passiv. In den meisten Fällen kennen sie den zukünftigen Partner nicht einmal vom Bild her, sie haben so gut wie keine Auswahlchancen. Oftmals werden sie direkt nach ihrer Ankunft in Deutschland an die sich interessierenden Kunden weitergegeben. Eine "Umtausch-Garantie" ermöglicht es dem Kunden, die Frau "zurückzugeben", wenn sie ihm, aus welchen Gründen auch immer, nicht oder (nach dem "Ausprobieren") nicht mehr zusagt. Umgekehrt werden Bedenken der Frauen den Männern gegenüber von seiten des Heiratsvermittlers in der Regel erst nach zähen Verhandlungen und Boykotten der Frauen nachgegeben. Hinzu kommen noch die Hilflosigkeit und die Verständigungsschwierigkeiten der ausländischen Frauen, die auch in Bezug auf Gesetze und eigene Entscheidungsspielräume nicht oder ungenügend aufgeklärt wurden. Eine weitere Rolle spielt die Isolation und die Abhängigkeit der Frauen, erst vom Heiratshändler, dem sie die Ein-

reisekosten schulden und der deshalb die Pässe und Rückflugtickets einbehält, und später vom Ehemann. Sie fühlen sich zu freundlichem Entgegenkommen verpflichtet und akzeptieren teilweise die Männer als ihr Schicksal. Die Frauen stehen unter einem enormen Druck, denn sie reisen als Touristinnen ein (jetzt auch mit Sichtvermerk) und müssen innerhalb der drei Monate Aufenthaltsdauer einen Partner finden.

Die Gesetze verfestigen diese Abhängigkeit, denn den Frauen kommt mit der Eheschließung kein eigenständiges Aufenthaltsrecht zu. Nach dem neuen Ausländergesetz von 1991 muß eine Ausländerin mindestens vier Jahre mit ihrem deutschen Ehepartner zusammengelebt haben, um im Scheidungsfall einen eigenständigen Aufenthaltsstatus zugesprochen zu bekommen. In Härtefällen genügen drei Ehejahre. Durch die Ausstellung einer befristeten Aufenthaltserlaubnis hat die Ausländerbehörde Kontakt zu den Aufenthaltssuchenden und kann dabei feststellen, ob die Ehe noch existiert. Von einer Trennung würde sie andernfalls nur durch Zufall erfahren. Wird die Ehe durch den Tod des deutschen Partners oder durch eine Trennung bzw. eine Scheidung nach Ablauf dieser Drei- bzw. Vierjahresfrist aufgelöst, so wird die Aufenthaltserlaubnis der Ausländerin um ein Jahr verlängert, eine Inanspruchnahme von Sozialhilfe steht dem nicht im Wege.

Ein typisches Beispiel für internationale Heiratsvermittlung ist der Fall von Lina. Über einen Anruf aus einer Arztpraxis erfuhren wir von ihr. "Wir haben hier eine Philippina, der es sehr schlecht geht. Ihr Ehemann erzählt freimütig, daß er sie für 5.000,- DM erstanden hat und jetzt soll sie doch mal zeigen, daß sie das Geld wert ist. Er nimmt sie also 'ran, wo es nur geht', vor allem im sexuellen Bereich. Die Frau ist nervlich und psychisch völlig fertig, kurz vor einem Zusammenbruch. Könnt ihr da nicht helfen?" Solche Hilferufe erreichen uns bei Solwodi häufig. Wir verhalfen Lina zur Flucht und nahmen sie auf. Lina war total verängstigt, sie wollte nur noch nach Hause, zurück auf die Philippinen. Aber selbst dort fühlte sie sich nicht sicher vor dem Mann, der ihr gedroht hatte, daß sie seinen Hof nicht lebend verlassen würde. Sie hatte nur eine kleine Handtasche dabei, ihren Paß hatte sie sich auf den Bauch gebunden. Sie konnte schlecht gehen, denn der Ehemann hatte ihr am Vorabend mit einer Zigarette

15 Brandwunden an den Oberschenkeln zugefügt, um sie zum Geschlechtsverkehr zu zwingen. Wir brachten Lina zu einer Ärztin, die wie wir entsetzt war. Lina war auf den Philippinen zusammen mit einer Freundin angesprochen worden, in Deutschland einen ledigen, fleißigen, gutsituierten deutschen Mann zu heiraten. Allein hätten die beiden Frauen vielleicht den Mut nicht gehabt, aber gemeinsam wollten sie es wagen. Es ging beiden wirtschaftlich schlecht, daher wollten sie gerne ins Ausland, um gut bezahlte Arbeit oder einen Mann zu finden. Das Eheinstitut in Deutschland, so sagte die Anwerberin, könne ihnen leicht helfen, andere Philippinas hätten nur die beste Erfahrung gemacht. Lina und ihre Freundin kamen in Frankfurt an. Am Flughafen wartete der Vermittler und brachte Lina zu ihrem künftigen Ehemann. Ihr Rückflugticket wurde ihr am Flughafen schon abgenommen. Erst als sie mit dem Mann allein in dessen Wohnung war, wurde sie sich ihrer hilflosen Situation bewußt. Die Ehevermittlerin wimmelte sie ab, sie solle sich nicht so anstellen. Der Mann drohte ihr mit der Polizei, wenn sie ihm nicht zu Willen sei. Sie hatte kein Geld, wußte nicht wo sie war, konnte kaum Englisch sprechen und niemand verstand sie. Ihre Freundin kam nach Luxemburg. Der Mann war nett und gefiel ihr gut, nur war er leider noch nicht geschieden.

Das sind keine Einzelfälle. Eine Frau in unserer Beratungsstelle war die neunte Frau, die derselbe Kunde vom Heiratshändler zur "Ansicht" hatte. In der Bundesrepublik gibt es schätzungsweise ca. 60 Heiratsvermittlungsinstitute mit insgesamt 200 Adressen, Niederlassungen oder Lizenznehmern, die sich auf die Vermittlung "ausländisch-exotischer" Frauen spezialisiert haben. In den letzten Jahren wurden überwiegend Philippinas "angeboten" – als treue, familienorientierte und streng katholische Ehefrauen. Seltener vermittelten Institute auch Thailänderinnen oder hatten sich gar ganz darauf spezialisiert. Dies ist auf eine gewisse Nachfrage und unterschiedliche Klischeebildung zurückzuführen. Philippinas wurden bislang als Quasi-Europäerinnen, unter Bezugnahme auf die spanische Kolonialzeit, betrachtet. Thailänderinnen wurden dagegen als "exotisch-erotische Orchideengeschöpfe" für das Sexgeschäft vorgestellt. Diese strikte Trennung scheint im Bewußtsein der Männer jetzt immer weiter aufzuweichen. Diese Entwicklung ist auch als eine Reaktion der

Händler auf die Visumpflicht und auf verschärfte Kontrollen anzusehen. Auch die Statistik des Statistischen Bundesamtes über deutsch-thailändische Eheschließungen belegt diesen Trend. Neben den asiatischen Frauen werden nun auch verstärkt Brasilianerinnen und Polinnen vermittelt. Daneben finden sich immer wieder Anzeigen zu Mexikanerinnen, Indonesierinnen, Ungarinnen und seltener auch zu Ghanesinnen. Der Visumzwang für die asiatischen Länder hat scheinbar auch bei den Heiratshändlern zu einem breiteren "Angebot" geführt.

Angeblich sind von 1982 bis 1987 12.000 Asiatinnen über Heirats-händler vermittelt worden. Die offizielle Eheschließungsstatistik des Statistischen Bundesamtes weist für den angegebenen Zeitraum nur 8.558 Eheschließungen zwischen Thailänderinnen bzw. Philippinas und deutschen Männern aus. Die tatsächliche Anzahl liegt sicher höher, da viele Ehen der Einfachheit halber im Ausland geschlossen werden. Nach Auskunft der deutschen Botschaft in Manila wird aufgrund der ausgestellten Ehefähigkeitszeugnisse für deutsche Staatsangehörige sowohl für 1989 wie 1990 von 100 Eheschließungen pro Monat ausgegangen. Die deutsche Botschaft in Bangkok geht von 240 deutsch-thailändischen Eheschließungen im Jahr aus.

In der zitierten Studie haben wir 66 Maßnahmen vorgeschlagen, um den Problemen des Handels mit Frauen besser begegnen zu können. Unsere Empfehlungen zum Bereich Prostitutionstourismus und Heiratsvermittlungen werden nachfolgend aufgeführt (Studie, S. 331 ff).

Annabelle Gambe

## **Frauen als Gastarbeiter und in der Tourismusbranche – Ausbeutung oder Instrumente der Entwicklung?**

Als Entwicklungsstrategie versprach die internationale Arbeitsteilung – basierend auf natürlichen Vorteilen, wie günstigen klimatischen Verhältnissen und einem Heer billiger Arbeitskräfte – allen beteiligten Ländern Nutzen. Deshalb spezialisierten sich viele Länder auf die Produktion von Erzeugnissen, die sie aufgrund ihrer spezifischen Wettbewerbsvorteile auf dem Weltmarkt konkurrenzfähig machen sollte. Ohne die unterschiedlichen Entwicklungsniveaus der Dritte-Welt-Länder zu berücksichtigen, läßt sich für diese Strategie jedoch folgendes feststellen: Sie degradierte die technologisch rückständigen Länder zu bloßen Exporteuren von Rohstoffen und einigen Halbfertigprodukten und ließ allein die technologisch fortschrittlichen Staaten zu Produzenten hochwertiger, kapitalintensiver Güter und moderner Technologie aufsteigen.

Nachdem die Unvereinbarkeit dieser Arbeitsteilung mit den Interessen der Entwicklungsländer offenbar wurde, betrachtete man dieses Konzept als den Versuch des Nordens, die Länder der Dritten Welt in einem Zustand permanenter Unterentwicklung zu halten. Um ihre Abhängigkeit von teuren importierten Gütern zu verringern, wandten sich viele Länder des Südens einer neuen Entwicklungsstrategie zu: dem Aufbau einer eigenen Industrie zur Importsubstituierung.

Es erwies sich allerdings, daß die Investitionen zur Beschaffung und zum Unterhalt der nötigen Maschinen sehr viel höher waren als zuerst angenommen. Da viele der neuen Betriebe für ihr Überleben auf die Unterstützung der Regierung angewiesen waren, wurden ihre Betriebskosten zu einer ständigen Belastung für die Devisenreserven des Landes. Abgesehen davon litt der Sektor von Anfang an aufgrund un-

gleicher Einkommensverteilung unter der fehlenden Nachfrage im Inland.

Als die Wirtschaftsentwicklung im Süden jedoch zu stagnieren begann und die Armut weiter zunahm, griffen viele Länder der Dritten Welt wieder auf die alte Exportstrategie zurück. Nur dieses Mal bezeichneten sie ihr Verfahren als "exportorientierte Industrialisierung". Dies bedeutete, daß sie versuchten, ausländische Investoren davon zu überzeugen, Fertigungsbetriebe in die Entwicklungsländer zu verlegen. Dabei hofften sie vom Zufluß von Kapital und moderner Technologie zu profitieren und das eigene Wachstum anzukurbeln.

In der Folge entbrannte ein heftiger Konkurrenzkampf unter den Entwicklungsländern um den größten Anteil an ausländischen Investitionen. Besondere Anreize wie Steuerfreiheit, unbegrenzter Gewinntransfer an die Muttergesellschaft, eine passende Infrastruktur, Mengen an Rohstoffen und ein Pool billiger Arbeitskräfte waren die "Waffen", die sie gegeneinander einsetzten.

Wie zu erwarten war, begrüßten die Industrieländer die neue Exportorientierung des Südens. Investitionen seitens der Privatwirtschaft begannen zu strömen, begleitet von großzügigen Unterstützungsmaßnahmen der jeweiligen Regierungen. Die Bedeutung für Exportförderungsprogramme der Länder dient nun oft genug als Begründung für die Vergabe von Krediten für Infrastrukturprojekte.

### ***Export weiblicher Arbeitskraft als Krisenmanagement***

Ein Hauptfehler der meisten Länder, die den Aufbau einer exportorientierten Industrie betreiben, ist die Einseitigkeit, mit der sie dabei vorgehen. Während sie alle Anstrengungen darauf konzentrieren, allein das produzierende Gewerbe zu fördern, schaffen sie in Wirklichkeit eine Enklaven-Wirtschaft. Die Entwicklung in den ländlichen Gebieten, wo der größte Teil der Bevölkerung lebt, stagniert. Es ist aber gerade das verarmte Land, das die Fabriken mit Arbeitskräften versorgt und die überwältigende Mehrzahl dieser Arbeitskräfte sind Frauen.

Statistiken zeigen, daß in den Exportfertigungszonen Asiens, Afrikas und Lateinamerikas, in denen sich die ausländischen Betriebe konzentrieren, 70 Prozent aller Beschäftigten Frauen sind. "Frauen werden in Süd- und Südostasien als fügsame und leicht manipulierbare Arbeitskräfte angesehen, die zur gleichen Zeit auch noch produktiv sind", fand eine Studie heraus (Mies 1986: 117). Trotz unmenschlicher Arbeitsbedingungen, sehr niedriger Löhne und sogar sexueller Übergriffe ziehen viele Frauen die Arbeit in der Fabrik jedoch der Armut auf dem Land vor.

Das produzierende Gewerbe aber ist nicht in der Lage, die wachsende Zahl arbeitssuchender Frauen aufzunehmen. Zusätzlich verschärft wird der Kampf um die Arbeitsplätze, wenn sich besser ausgebildete Frauen – sowohl aus ländlichen wie auch aus urbanen Gebieten – in das Heer der Arbeitssuchenden eingliedern. Auf das Problem der wachsenden Arbeitslosenrate, die zu sozialen Unruhen führen könnte, haben viele Regierungen jedoch eine einfache Antwort gefunden: den Export weiblicher Arbeitskräfte. Mit ihren Vorteilen im Vergleich zu anderen – ausgebildet, fügsam und billig – hat dieser Teil der Arbeiterschaft gute Chancen auf dem internationalen Arbeitsmarkt.

Einer der größten Exporteure weiblicher Arbeitskraft sind die Philippinen. Von den drei Millionen Filipinos, die in Übersee arbeiten, sind mehr als die Hälfte Frauen (WRRC 1990: 4). Der Trend zu einer Dominanz der Frauen unter den Auslandsarbeitern setzte bereits 1987 ein, als der Anteil männlicher Arbeiter an der Gesamtzahl der Auslandsbeschäftigten auf 51,7 Prozent sank, während der Anteil der Frauen auf 48,2 Prozent stieg.

Statistiken des philippinischen Arbeitsministeriums (zitiert nach dem offiziellen philippinischen Entwicklungsplan für Frauen zwischen 1989 und 1992) zeigen für diesen Zeitraum die geographische Verteilung der Auslandsarbeiterinnen wie folgt:

Naher Osten:	47,5 %
Asien:	46,3 %
Europa/Nordamerika:	5,3 %
Afrika/Ozeanien und abhängige Gebiete:	0,9 %

Mit 59,2% ist die Mehrzahl der Frauen im Dienstleistungssektor beschäftigt, wobei 75,9 % von diesen als Haushaltshilfen angestellt sind. Die übrigen 34,8% aller philippinischen Auslandsarbeiterinnen verteilen sich auf die anderen Wirtschaftssektoren. Mit 50,3% überwiegt dabei allerdings die Unterhaltungsbranche.

Mit einer offiziellen Stellungnahme des damaligen Staatspräsidenten Ferdinand Marcos stellte die philippinische Regierung 1982 ein Programm zum systematischen Export weiblicher Arbeitskräfte auf: "Arbeit im Ausland", so Marcos, "löst gleich zwei Hauptprobleme: Arbeitslosigkeit und den Ausgleich der Zahlungsbilanz." Zu diesem Zweck schufen die Philippinen innerhalb des Arbeitsministeriums eine eigene Abteilung, deren Aufgabe die Entwicklung "einer zusammenhängenden Strategie für die Anwerbung philippinischer Arbeitskräfte" sein sollte. Sogenannte "Marketing-Missionen" reisten rund um den Globus, immer auf der Suche nach neuen Märkten für philippinische Arbeitskräfte.

Aufgrund dieser Maßnahmen sank die Arbeitslosenquote bis 1990 von den 11,1 % des Jahres 1985 auf 8,3%. Die Auslandsbeschäftigten machten dabei 34% der gesamten Arbeiterschaft aus (FEER 13. Juni 1991, 39). Neben dem willkommenen Effekt auf den Arbeitsmarkt hat der Export von Arbeitskräften seit 1983 auch die philippinische Wirtschaft über Wasser gehalten. Schon 1985 waren die Überweisungen der Auslandsbeschäftigten die zweitgrößte Devisenquelle des Landes (CIIR 1987, 30). Allein die Summe, die weibliche Arbeiter alljährlich nach Hause schicken, beläuft sich nach vorsichtigen Schätzungen auf 463 Millionen US-Dollar (PDPW, 121). Keine unbedeutende Summe für ein Land, das 1990 680 Millionen US-Dollar an Zinsen für seine enormen Auslandsschulden zahlen mußte (FEER 13. Juni 1991, 39).

### ***Frauen in der Tourismusbranche***

Ein anderer Wirtschaftsbereich, den Entwicklungsländer zu fördern begannen, als ihre Import-Substituierungsstrategie ins Trudeln geriet, ist der Tourismus. Allerdings kam dies nicht von ungefähr. Schon

1958 bildeten das "US-Department of Commerce" und die "Pacific Area Travel Commission" eine Sonderforschungsgruppe, die die Länder des Fernen Ostens und des Pazifiks bereiste, um ihr Entwicklungspotential in Sachen Tourismus auszuloten. Der sogenannte "Checchi-Report", der die Forschungsergebnisse zusammenfaßte, konstatierte nicht nur das völlige Fehlen des Tourismus in der Region, sondern lockte auch mit den "spektakulären Auswirkungen", die ein Entwicklungsprogramm in diesem Bereich haben könnte (Wood 1979: 274). Der Erfolg ließ nicht lange auf sich warten. Schon in den Jahren 1958 bis 1968 wuchs der internationale Tourismus und konnte sich in den 60ern als weltgrößter einzelner "Exportartikel" (Wood: 274) etablieren.

Tourismus als Instrument der Entwicklung erhielt in den folgenden Jahren die umfassende Unterstützung internationaler Organisationen. Einige Resolutionen der Vereinten Nationen (UNO) begrüßten den Tourismus gar als eine grundlegende und wünschenswerte menschliche Aktivität, die das Wohlbefinden und die Unterstützung aller Menschen und Regierungen verdient. Darüber hinaus begann auch die Weltbank-Gruppe, den internationalen Tourismus in Dritte-Welt-Ländern mit Entwicklungsgeldern zu fördern. Zusammen mit der Internationalen Entwicklungsorganisation (IDA) unterstützte die Weltbank den Aufbau touristischer Infrastruktur und gewährte auch technische Hilfe. Der wichtige Beitrag zur touristischen Entwicklung des Landes diene zum Beispiel bei Krediten für das Transportwesen oft genug als Begründung für die Vergabe.

Schätzungen der UNO weisen darauf hin, daß der Tourismus, gleich nach dem Export von Rohöl, die zweitgrößte Devisenquelle der Entwicklungsländer ist und Arbeitsplätze für etwa 50 Millionen Menschen schafft (Nuscheler 1991: 108). In Thailand liegt der Tourismus als Devisenbringer sogar an erster Stelle. Mit geschätzten drei Milliarden US-Dollar jährlich trägt der Tourismus mit 5% zum Brutto-sozialprodukt des Landes bei und macht ein Drittel aller Dienstleistungen aus (Schloßstein 1991: 196-197).

Unumstritten ist allerdings auch, daß zu Thailands Tourismusindustrie auch die Entwicklung der Prostitution gehört. Sie wird, obwohl ille-

gal, von der Regierung indirekt gefördert. Berichte sprechen in diesem Zusammenhang davon, daß ein ehemaliger Vize-Premierminister des Landes die Provinzgouverneure aufgefordert habe, die nationalen Bemühungen um den Tourismus zu unterstützen, indem sie "bestimmte Aktivitäten förderten, die manche als widerwärtig oder empörend empfinden, weil sie mit sexuellen Vergnügungen verbunden sind. Dies aber ist nötig, unter Berücksichtigung der Arbeitsplätze, die für die Menschen geschaffen werden" (Mies 1986: 138; Schloßstein 1991: 197). Offiziellen Schätzungen zufolge arbeiten um die 500.000 Thailänderinnen, das wäre etwa ein Prozent der Gesamtbevölkerung, als Prostituierte. Schätzungen privater Institutionen sprechen sogar von nahezu einer Million.

Ähnlich wie für Thailand ist auch für die Philippinen der Tourismus eine Haupteinnahmequelle für Devisen. Mit 1,28 Milliarden US-Dollar in 1991 (FEER 3. Sept. 1992: 40) brachte er sogar geringfügig mehr ein, als die philippinischen Auslandsarbeiter, die im Jahr zuvor etwa 1,2 Milliarden US-Dollar nach Hause schickten (FEER 13. Juni 1991: 42). Wie in Thailand so ist die Prostitution auch auf den Philippinen illegal. Dennoch arbeiten dort nach Schätzungen 250.000 Prostituierte (WRRC 1990: 7).

In diesem Zusammenhang ist es allerdings wichtig zu erwähnen, daß schon vor der planvollen Entwicklung der Tourismusindustrie Prostitution sowohl in Thailand als auch auf den Philippinen und in Vietnam ein blühendes Geschäft war. Die Präsenz US-amerikanischer Streitkräfte und Militärbasen in allen drei Ländern hatten die Region längst zum "Rest an Recreation Centre" für die dort stationierten Soldaten gemacht.

Noch zwei Jahrzehnte nach dem Rückzug der US-Streitkräfte von ihren Basen im Norden Thailands wird der US-Pazifikflotte auch heute ein enthusiastisches Willkommen geboten, wenn sie in einem thailändischen Hafen einläuft. Als in Pattaya zum Beispiel 8.000 US-Soldaten Landgang hatten und innerhalb von fünf Tagen drei Millionen US-Dollar ausgaben, wollte ein Hotelier die "maßgebliche Rolle, die die US-Navy für die lokale Wirtschaft spielt, hervorgehoben wissen (Schloßstein 1991: 197).

Bis vor kurzem existierte auf den Philippinen mit Subic Bay der größte US-Marinestützpunkt westlich von Hawaii. Diese Basis hat seit ihrer Eröffnung im Jahre 1904 die nahegelegene Stadt Olongapo in das größte "Rest and Recreation Centre" des Landes verwandelt. Wenn die Schiffe der siebten US-Flotte in Subic Bay festmachten, suchten bis zu 10.000 US-Soldaten die Dienstleistungen der 15.000 bis 17.000 Prostituierten in Olongapo-Stadt. Zu Zeiten des Vietnamkrieges waren ungefähr 16.000 'Hospitality Women' – eine euphemistische Umschreibung für Prostituierte – in der Stadt registriert (WRRC, 7). Das Geschäft hat Olongapo ca. 500 Millionen US-Dollar jährlich eingebracht (Flamiano/Goertzen: 125).

Zum Zeitpunkt des Rückzuges der US-Amerikaner aus Vietnam arbeiteten Schätzungen zufolge allein in Saigon 400.000 Prostituierte, eine Zahl, die der Gesamtbevölkerung der Stadt im Jahre 1954 entspricht (Simbulan 1983: 252).

### ***Abschließende Bemerkungen***

Es ist deutlich geworden, daß verschiedene Entwicklungsländer in ihren verzeifelten Bemühungen um Devisen für ihr exportorientiertes Industrialisierungsprogramm die weibliche Arbeiterschaft als effektiven Devisenbringer entdeckt haben. Um das ganze vorhandene Potential auszuschöpfen, bedient man sich der Frauen auf zweierlei Weise: Erstens als Produzentinnen billiger Exportgüter und zweitens als Exportgut selbst, wobei Frauen als Auslandsarbeiterinnen oder in die Tourismusbranche vermittelt werden.

Nutznieser des Entwicklungsprozesses, den zu finanzieren sie geholfen haben, sind diese Frauen jedoch kaum. Ohne Arbeitsplatzsicherheit und mit geringem sozialem Schutz, sind sie Übergriffen ihrer Arbeitgeber ausgeliefert. Versuche der im Land arbeitenden Frauen, sich zu organisieren, werden durch repressive Maßnahmen des Staates sofort unterdrückt. Diejenigen, die an diesen Versuchen teilnehmen, werden entlassen. Für die Frauen, die in Übersee als Haushaltshilfen und in der Unterhaltungsbranche arbeiten, sieht es ebenso schlecht aus. Auch sie sind vor willkürlichen Entlassungen durch ihre Arbeit-

geber nicht geschützt, und die Angst um ihre Jobs macht sie schweigsam. Ein Wirtschaftsfaktor, aber dennoch machtlos; das ist wohl die genaueste Beschreibung der Lage weiblicher Arbeitskräfte.

Ohne weitreichende strukturelle Änderungen, die die Stellung der Frau in der Gesellschaft verbessern, wird ihre Machtlosigkeit weiterhin dafür sorgen, daß die Regierung auch weiterhin über diese willigen Devisenbeschafferinnen verfügen kann. Die Machtlosigkeit der Frauen bestärkt den Staat nur darin, seine absolute Kontrolle über die weibliche Arbeiterschaft zu festigen.

Wird es den Frauen im Lichte dieser Verhältnisse in den Entwicklungsländern gelingen, ihre Chance wahrzunehmen und ihre Rolle weg von bloßen Instrumenten der Entwicklung hin zu aktiver Teilhabe zu verändern? Der Kampf um die Transformation der Gesellschaft ist ermüdend und schwierig. Wollt ihr, Frauen in den Industriestaaten, nicht an diesem Prozeß teilnehmen?

### **Literatur**

- Catholic Institute for International Relations (CIIR) 1987. The Labour Trade. London
- Far Eastern Economic Review (FEER), various issues.
- Flamiano, Dolores/Donald Goertzen (eds.) 1990. Critical Decade. Prospects for Democracy in the Philippines in the 1990s. Berkely, California
- Menzel, Ulrich 1993. Geschichte der Entwicklungstheorie. Hamburg
- Mies, Maria 1986. Patriarchy and Accumulation on a World Scale. Women in the International Division of Labour. United Kingdom.
- Nuscheler, Franz 1991. Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik. 3. Auflage, Bonn
- Philippine Development Plan for Women (PDPW) 1989-1992
- Schloßstein, Steven 1991. Asia's New Little Dragons. Chicago
- Simbulan, Roland G. 1983. The Bases of our Insecurity. A Study of the US Military Bases in the Philippines. Manila
- Women's Resource and Research Center (WRRC) 1990. Information Kit on Filipino Women. Manila

Wilhelm Schwerdtfeger

## **Probleme bei der Bekämpfung des Menschenhandels aus Sicht der Polizei\***

### **Verbesserungen und Probleme bei der polizeilichen Ermittlung in Fällen des Menschenhandels**

Aus Sicht der Polizei hat die Novellierung des § 181 des Strafgesetzbuches bei der Ermittlung von Fällen, in denen ausländische Frauen in der Bundesrepublik in die Prostitution gezwungen werden, wichtige Strafbarkeitslücken geschlossen und Beweisschwierigkeiten abgebaut.

1. Heiratshändler machen sich nun strafbar, wenn sie auf eine Frau in Kenntnis ihrer auslandsspezifischen Hilflosigkeit einwirken, so daß sie sexuelle Handlungen ausführen oder an sich vollziehen lassen muß.
2. Es ist nicht mehr notwendig, die Ausnutzung der Hilflosigkeit einer Frau zu beweisen. Es reicht nun bei der Zuführung in die Prostitution die Kenntnis einer Zwangslage, bei sonstigen sexuellen Handlungen die Kenntnis der auslandsspezifischen Hilflosigkeit aus. Diese Tatbestandsvoraussetzungen sind wesentlich leichter zu belegen.
3. Wer Frauen gewerbsmäßig anwirbt, wird in der Strafverfolgung gleichgesetzt mit einer Person, die Frauen mit Hilfe von List und Täuschung für die Prostitution bestimmt.
4. Die Novellierung hat auch die Rechtsstellung von Frauen, die bereits zur Zeit ihrer Anwerbung der Prostitution nachgingen, geklärt. Bislang wurde vielfach in Abrede gestellt, daß es Men-

---

\* Aufzeichnung eines Gesprächs mit Wilhelm Schwerdtfeger im August 1993 von Pia Bungarten

schenhandel bei Prostituierten überhaupt geben kann. Wer schon in ihrem Heimatland der Prostitution nachging, galt in der Bundesrepublik nicht wirklich als Opfer und auch nicht als glaubwürdige Zeugin. Anklagen endeten oft mit Freispruch. Die Novellierung hat nun festgelegt, daß sich strafbar macht, wer eine Frau zur "Aufnahme oder Fortsetzung der Prostitution" bestimmt.

Zur Zeit ist es noch nicht möglich, die Auswirkungen der Novellierung des § 181 zu beurteilen. Die Ermittlungen in diesen Fällen sind aufwendig und können sich lange hinziehen. Es gibt noch keine Verurteilungen, bei denen die Neufassung des Gesetzes zur Anwendung gekommen wäre.

Aus Sicht der Polizei bestehen vor allem zwei Probleme:

1. das Problem des Aufenthaltsrechts für betroffene Frauen und
2. die unzureichend geregelte Fernmeldeüberwachung.

Das größte Problem ist das fehlende Aufenthaltsrecht der vom Menschenhandel betroffenen Frauen. Zur Zeit läuft die Entscheidung, sich bei der Polizei zu melden, auf eine Selbstanzeige hinaus, da die Frauen in der Regel keine Aufenthaltserlaubnis für die Bundesrepublik haben und somit gegen das Ausländergesetz verstoßen. Wenn sie mit der Polizei Kontakt aufnehmen, müssen sie damit rechnen, ausgewiesen oder abgeschoben zu werden.

Von zentraler Bedeutung ist daher die rechtliche Besserstellung der Opfer. Die betroffenen Frauen sollten nicht nur instrumentalisiert werden, d. h. lediglich als Zeuge für das Strafverfahren von Interesse sein. Sie sollten unabhängig vom Strafprozeß eine Aufenthaltserlaubnis erhalten und zumindest vorübergehend in der Bundesrepublik arbeiten dürfen. Eine solche zeitweise Duldung würde den derzeit illegal hier lebenden Frauen, deren Zahl auf 15.000–20.000 geschätzt wird, eine reale Chance eröffnen, aus der Prostitution auszubrechen und ihre wirtschaftliche Not lindern helfen. Sie würde auch die mit der Illegalität verbundenen Probleme wie fehlende ärztliche Betreuung und ein Leben in Rechtlosigkeit und Angst bekämpfen.

Die zeitweise Duldung läge auch heute schon im Ermessensspielraum der Ausländerbehörde. Es liegt nämlich im Interesse der Bundesrepublik Deutschland, diese Opfer nicht durch sofortige Abschiebung ein zweites Mal zu Opfern zu machen. Einwände, daß eine solche Regelung mißbraucht werden könnte, sind kein ausreichender Grund, ein neues Verfahren nicht zu versuchen. Man sollte die Auswirkungen einer neuen Vorgehensweise analysieren und eventuelle Folgeprobleme in Angriff nehmen, sich jedoch nicht grundsätzlich gegen die Möglichkeit eines begrenzten Aufenthaltes verschließen.

Ein weiteres Problem liegt im Ermittlungsbereich. Die Fernmeldeüberwachung spielt bei der Ermittlung eine wichtige Rolle, da sich die Täter in einer Subkultur bewegen und stets konspirativ verhalten, Zeuginnen aus Angst schweigen und Kunden kein Interesse an der Aufklärung haben. § 100 A der Strafprozeßordnung (StPO) regelt die Fernüberwachung, die jedoch z. Z. nur Ermittlungen von gewerbsmäßig betriebenen oder mit List verbundenem Menschenhandel, nicht jedoch in Fällen möglich ist, in denen die Frauen mit Gewalt in die Prostitution gebracht wurden (§ 181 Abs. 1 STGB). Da jedoch der Unrechtsgehalt aller drei Tatvarianten offensichtlich gleichgesetzt ist, kann es nur ein Versehen sein, daß man im Rahmen der Novellierung von § 181 des Strafgesetzbuches (StGB) den § 100 A StPO nicht entsprechend ergänzt hat.

### ***Zur Frage nach den mit der Aufklärung von Menschenhandelsdelikten befaßten Polizeieinheiten und ihrer Ausbildung***

Es gibt keine Spezialeinheiten, die sich mit diesem Problem befassen. Die Aufgaben werden im Rahmen der Kriminalkommissariate und hier insbesondere von den mit Sittendelikten befaßten Beamten wahrgenommen. Zu ihrer Ausbildung gehört die Einführung in den Umgang mit Problemen der Gewalt gegen Frauen. Es gibt auch Lehrgänge, die sich z. B. mit den Problemen im Zusammenhang mit Vergewaltigung und Notzucht befassen.

Wenn es Hinweise gibt, daß es sich nicht um einen Einzelfall, sondern um gewerbsmäßiges, organisiertes Anwerben handelt, wird die Dienststelle Organisierte Kriminalität einbezogen.

### ***Zur Frage nach Möglichkeiten der Verbesserung der Strafverfolgung von Tätern im Ausland***

Eine wesentliche Hilfe wäre es, die direkte Kooperation zwischen Polizeibehörden zu ermöglichen und den derzeit äußerst umständlichen Verfahrensweg zu vereinfachen. Noch ist eine Erkenntnis erst dann vor Gericht zulässig, wenn sie auf justiziellem Weg gewonnen wurde, d.h. Anfragen gehen von der zuständigen Staatsanwaltschaft über die Generalstaatsanwaltschaft an das jeweilige Landesjustizministerium, von dort weiter an das Bundesjustizministerium, das sie an das Auswärtige Amt weiterleitet, welches mit dem Außenministerium des betroffenen Staates in Verbindung tritt. Dort geht die Anfrage dann einen ähnlich umständlichen Weg, bis sie schließlich bei der Behörde landet, die sie beantworten sollte. Angesichts gewachsener internationaler Mobilität und damit einhergehender grenzüberschreitender Kriminalität ist es sinnvoll und notwendig, die internationale Zusammenarbeit von Polizeistellen zu vereinfachen.

### ***Zur Frage nach Problemen in der Zusammenarbeit der Polizei mit Ordnungs-, Gesundheits- und Ausländerämtern***

Es hapert mit dem Erkenntnisstand in anderen Behörden, z.B. bei den Ausländerämtern. Die Sachbearbeiter sollten die Darstellung in Anträgen überprüfen. Wenn beispielsweise immer wieder die Aufenthaltsgenehmigung von Folklore tänzerinnen beantragt wird, sollten sie fragen, ob ein Bedarf vorliegt, ob Folkloreveranstaltungen geplant sind und ob der angegebene Ort für die Art von Veranstaltung bekannt ist. Auf Ebene der Regierungsbezirke sollte angeregt werden, die Informationserhebung innerhalb und den Informationsfluß zwischen den Behörden zu verbessern.

### ***Zur Frage nach dem Unterschied zwischen der Prostitution von ausländischen und deutschen Frauen***

Die ausländischen Frauen können nicht als eine Gruppe angesehen werden, da es erhebliche kulturelle Unterschiede zwischen Frauen aus Asien, Osteuropa und Afrika gibt. Gemeinsam ist ihnen allerdings, daß sie mit der deutschen Lebensweise, mit der Sprache und mit dem hiesigen Rechtsverständnis nicht vertraut sind. Ihre Unkenntnis und Verunsicherung, vor allem aber auch ihre Armut führt zu einer in dieser Form bei deutschen Frauen nicht gegebenen Hilflosigkeit und kann bedeuten, daß sie noch ganz anderen sexuellen Handlungen zustimmen als deutsche Frauen. Hinzu kommt, daß sie ihre vielfach schlechten Erfahrungen mit korrupten Behörden im Heimatland und mit Zuhältern auf die deutsche Gesellschaft übertragen und es folglich nicht wagen, sich den Behörden anzuvertrauen.

### ***Zur Zusammenarbeit von Polizei und Frauenorganisationen***

Auf beiden Seiten bestehen Vorbehalte: viele Polizisten betrachten kirchliche und frauenrechtliche Organisationen mit Mißtrauen, vor allem wenn sie dem linken Spektrum zugerechnet werden. Umgekehrt trifft man bei Frauenorganisationen auf starke Vorurteile gegen Polizisten. Dies kann sich nur ändern, wenn man an die betroffenen Menschen denkt und langsam aufeinander zugeht. Man muß die Zwänge kennenlernen, unter denen verschiedene Institutionen und Organisationen arbeiten und dafür offen sein, Situationen aus der Perspektive des anderen zu sehen.

Es gibt Probleme, bei denen die Polizei nicht helfen kann, z.B. wenn es um die psychische und soziale Lage eines Opfers geht. Würde die Polizei einer Frau beispielsweise eine Arbeit beschaffen und sie finanziell unterstützen, würde der Vorwurf der Zeugenmanipulation erhoben. Dies sind Probleme, die von Frauenorganisationen viel besser in Angriff genommen werden können. Bei dem Aufbau der Zusammenarbeit muß man behutsam vorgehen – es ist nicht möglich, dies von oben anzuordnen. Dabei ist es hilfreich, von positiven

Erfahrungen in der Zusammenarbeit zu berichten, um Vorurteile und Mißtrauen abzubauen.

### ***Zum Problem der Strafverfolgung von Männern, die sich im Ausland Kinderprostitulierter bedienen***

Nach dem am 1.9.1993 in Kraft getretenen Gesetz machen sich deutsche Männer nun strafbar, wenn sie sich im Ausland an Kindern vergehen. Bislang war die Strafverfolgung nur dann möglich, wenn auch die Kinder Deutsche waren. Die Grundlage für die Ermittlung ist also geschaffen, aber die Erkenntnisgewinnung wird äußerst schwierig sein. Drittstaaten haben oft nicht ausreichend entwickelte rechtsstaatliche Strukturen und Korruption ist weitverbreitet. Es ist eher unwahrscheinlich, daß zur Ermittlung führende Informationen aus diesen Ländern in die Bundesrepublik fließen werden. Effektiver wäre es wahrscheinlich, die Strafverfolgung vor Ort – z. B. in Thailand oder in den Philippinen – zu verstärken.

Friedrich–Wilhelm Schulte

## **Anmerkungen zu dem Sechszwanzigsten Strafrechtsänderungsgesetz – Menschenhandel (26. StrÄndG) vom 14. Juli 1992 – BGB I S. 1255 –, in Kraft getreten am 22. Juli 1992**

### ***1. Das Problem***

Die Erfahrung zeigt, daß kriminelle, international operierende Täter ausländische Frauen und Mädchen – insbesondere aus Südostasien, Afrika und Südamerika – anwerben, um sie in Deutschland als Prostituierte einsetzen zu können. Die Täter entstammen überwiegend dem Bordellbesitzer- und Zuhältermilieu und gehören häufig internationalen Verbrecherringen an. Sie machen sich die soziale und wirtschaftliche Situation in den Herkunftsländern der Frauen zunutze, indem sie den Frauen vorspiegeln, eine Verbesserung ihrer sozialen und wirtschaftlichen Lage durch einen Aufenthalt in Deutschland erreichen zu können. Sobald die Frauen, die meist als Touristinnen einreisen, in Deutschland sind, werden sie vielfach gezwungen, in die Illegalität abzutauchen und landen schließlich in der Prostitution. Sie werden völlig isoliert und müssen unter menschenunwürdigen Bedingungen leben.

Daneben sind in den letzten Jahren vermehrt Fälle aufgetreten, in denen ausländische Frauen angeworben wurden mit dem Versprechen, sie einem Heiratspartner zu vermitteln. Die Frauen, die kein Rückflugticket und kaum Bargeld hatten, wurden verschiedenen Interessenten "zur Probe" zugeführt, bis sie sich entschlossen, in der Prostitution oder in Peep-Shows tätig zu sein.

Die Erfahrungen, die bei der Verfolgung von Straftaten gegen die sexuelle Ausbeutung vor allem ausländischer Frauen gemacht wurden, haben gezeigt, daß das vor dem Inkrafttreten des 26. StrÄndG

geltende Strafrecht (insbesondere § 180 a. F. – Förderung der Prostitution – und § 181 StGB a. F. – Menschenhandel) nicht alle Verhaltensweisen erfaßte, die strafwürdig erscheinen. Milieubedingte Schwierigkeiten der Sachverhaltserforschung hatten überdies zur Folge, daß einzelne Merkmale der geltenden Tatbestände, vor allem des Menschenhandels, nicht nachgewiesen werden konnten, obwohl viele Anzeichen für eine solche Straftat sprachen. Die Folge war, daß die Täter straflos ausgingen oder nur wegen minder schwerer Delikte bestraft werden konnten.

## **2. Gesetzgeberische Maßnahmen nach dem 26. StrÄndG**

Die starke Zunahme der menschenverachtenden Geschäftemacherei und neue Erscheinungsformen führten dazu, daß die Strafvorschriften in § 180 a (Förderung der Prostitution) und § 181 (Menschenhandel) StGB durch das 26. Strafrechtsänderungsgesetz – Menschenhandel neu geregelt wurden. Das Gesetz ist am 22. Juli 1992 in Kraft getreten.

Ziel des Gesetzes ist es, den strafrechtlichen Schutz insbesondere ausländischer Mädchen und Frauen vor sexueller Ausbeutung, namentlich vor den Gefahren der Zwangsprostitution, des Menschenhandels und des sogenannten Heiratstourismus, zu verbessern. Dieses Ziel soll durch folgende Maßnahmen erreicht werden:

- Mit dem § 180 b StGB (Menschenhandel) wurde ein neuer Tatbestand unter gleichzeitiger Einbeziehung und Erweiterung des früheren § 180 a Abs. 3 bis 5 StGB geschaffen; die bisherige Vorschrift gegen Menschenhandel (§ 181) wird jetzt als "schwerer Menschenhandel" bezeichnet.
- Statt des gewerbemäßigen Anwerbens in § 180 a Abs. 3 StGB genügt es künftig, daß der Täter seines Vermögensvorteils wegen auf das Opfer einwirkt, um es in Kenntnis einer Zwangslage zur Prostitution zu bestimmen. Infolge der Ersetzung des Tatbestandsmerkmals "gewerbemäßig" durch das Merkmal "seines Vermögensvorteils wegen" ist nunmehr auch das einmalige Vermitteln

gegen Geld oder ähnliche Leistungen unter Strafe gestellt (§ 180 b Abs. 1 Satz 1 StGB).

- Frauen, deren auslandsspezifische Hilflosigkeit ausgenutzt wird, genießen jetzt den gleichen Schutz vor sexueller Ausbeutung wie Personen unter 21 Jahren (§ 180 b Abs. 2 StGB).
- Außerdem ist der Schutz von Frauen, die zur Tatzeit bereits der Prostitution nachgehen und zu deren Fortsetzung bestimmt werden sollen, sowohl in dem neuen § 180 b als auch in dem neugefaßten § 181 StGB verbessert worden. So wird nunmehr in § 181 Abs. 1 Nr. 3 StGB das gewerbsmäßige Anwerben auch solcher ausländischen Mädchen und Frauen, die zur Zeit der Tat in ihrem Heimatland bereits als Prostituierte tätig sind, erfaßt und mit Freiheitsstrafen von einem Jahr bis zu zehn Jahren bedroht.
- Insbesondere ausländische Frauen werden jetzt auch vor sexueller Ausbeutung außerhalb der Prostitution, namentlich vor "Heiratstourismus" und "Vermarktung" in Peep-Shows u. ä., besser geschützt (§ 180 b Abs. 1 Satz 2, § 181 Abs. 1 Nr. 2 StGB).

## **3. Zusätzliche Maßnahmen nach dem 26. StrÄndG**

Am 22. September 1992 ist das Gesetz zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderer Erscheinungsformen der Organisierten Kriminalität – OrgKG – vom 15. Juli 1992 – BGB I S. 1302 – in Kraft getreten.

Dieses Gesetz ergänzt das 26. StrÄndG in zwei wichtigen Bereichen:

- Zum einen werden die mit dem OrgKG beschlossenen Maßnahmen zur Verbesserung des Zeugenschutzes (§ 68 StPO) auch von Menschenhandel betroffenen Frauen zugute kommen, die als Zeuginnen für die Durchführung der Hauptverhandlungen wichtig sein können.

- Zum anderen sind die durch das OrgKG eingeführten neuen Rechtsinstitute der Vermögensstrafe und des Erweiterten Verfalls unter bestimmten Voraussetzungen (gewerbs- oder bandenmäßiges Handeln) auch in den Fällen eines schweren Menschenhandels nach § 181 StGB anwendbar (§ 181 c StGB). Damit werden die rechtlichen Möglichkeiten zur Abschöpfung illegaler Gewinne aus Menschenhandel erheblich verbessert.

#### **4. Rückblick**

Das 26. StrÄndG geht auf eine Initiative des Landes Nordrhein-Westfalen aus dem Jahre 1990 zurück (Bundesrats-Drucksache 567/90). Am 8. November 1991 beschloß der Bundesrat, den Gesetzentwurf in veränderter Fassung beim Deutschen Bundestag einzubringen (Bundestags-Drucksache 12/2046).

In ihrer Stellungnahme (Bundestags-Drucksache 12/2046 S. 7 f.) stimmte die Bundesregierung dem Gesetzentwurf nach Maßgabe bestimmter Änderungen und Ergänzungen zu. Bei der ersten Beratung am 20. Februar 1992 (Plenar-Protokoll 12/79) zeigte sich, daß über die strafrechtlichen Maßnahmen grundsätzliche Einigkeit herrschte, weitere – außerstrafrechtliche – Maßnahmen zur Verbesserung der Situation der betroffenen Frauen jedoch noch geprüft werden müßten.

Am 11. März 1992 bat der Rechtsausschuß des Deutschen Bundestags die Bundesregierung um eine Formulierungshilfe zwecks Umsetzung der in der Stellungnahme vorgeschlagenen Änderungen und Ergänzungen. Diese Formulierungshilfe wurde in einem Berichterstattungsgespräch am 30. April 1992 vollinhaltlich gebilligt. Die Beschlussempfehlung des Rechtsausschusses (Bundestags-Drucksache 12/2589) und der Gesetzesbeschluß des Deutschen Bundestages vom 20. Mai 1992 sind mit der Formulierungshilfe identisch.

#### **5. Ausblick**

Das 26. StrÄndG enthält die notwendigen strafrechtlichen Maßnahmen zur Verbesserung des Schutzes insbesondere ausländischer Mädchen und Frauen vor sexueller Ausbeutung. Dabei ist zu berücksichtigen, daß das Strafrecht zwar einen wichtigen, keinesfalls aber den einzigen Aspekt eines umfassenden Konzepts von Maßnahmen gegen Menschenhandel, Zwangsprostitution und Heiratstourismus darstellt. Es ist kein Allheilmittel zur Lösung sämtlicher Probleme dieser vielschichtigen Materie. Das Strafrecht ist außerdem – so das Bundesverfassungsgericht – "die ultima ratio im Instrumentarium des Gesetzgebers" und muß sich daher hier auf strafwürdige Verstöße gegen die sexuelle Selbstbestimmung beschränken.

Die Bundesregierung begrüßt daher jede weitere Maßnahme, durch die der Schutz ausländischer Mädchen und Frauen vor sexueller Ausbeutung verbessert wird. Sie ist der Auffassung, daß sich die neugefaßten Strafvorschriften nur dann als effektiv erweisen werden, wenn es gelingt, die persönliche, wirtschaftliche und soziale Stellung der Frauen durch flankierende Maßnahmen in anderen Bereichen insgesamt zu verbessern.

## Zusammenfassung der Diskussion

In ihrem einführenden Vortrag beleuchtete die philippinische Politologin Annabelle Gambe die Rolle, die Frauen im Geflecht der gängigen Entwicklungsstrategie spielen: Lückenbüßer und Opfer fehlgesteuerter Entwicklung.

Produktion für den Export galt und gilt, ebenso wie Investitionen aus dem Ausland, als Wachstumsschlüssel für die Entwicklungsländer. In den Fabriken ausländischer Konzerne, so Gambe, stellten Frauen die Mehrzahl der Arbeiter: geduldig, produktiv und gering entlohnt. Ländliche Gebiete, wo die Mehrzahl der Menschen lebt, fallen hinter die systematisch staatlich geförderten Industriegebiete zurück und die Bewohner strömten auf der Suche nach Arbeit in die Metropolen. Doch die Arbeitsplätze reichten nicht aus.

In ihrem Heimatland, den Philippinen, sei die Regierung Marcos aus Angst vor drohender sozialer Unruhe deshalb auf die Idee verfallen, Arbeitslosigkeit und Devisenmangel mit dem gleichen Mittel zu bekämpfen. 1982 propagierte Marcos die Arbeit im Ausland. Annabelle Gambe erklärte, daß Frauen sehr bald die Hälfte aller Filipino-Gastarbeiter ausmachten. Auf ein bis zwei Jahre befristet arbeiten beispielsweise rund 80.000 philippinische Haushaltshilfen in Hongkong. Die große Mehrheit der exportierten Arbeiterinnen verdingt sich im Ausland nicht nur als Haushaltshilfe, sondern auch als "Entertainerin", ein Deckname für die Arbeit als Barfrau oder Prostituierte.

Ob der Export sexueller Dienstleistungen denn mit Wissen der Regierung geschehe, fragte eine Teilnehmerin aus dem Publikum. Annabelle Gambe bejahte. Die Frauen erhielten eine staatliche Lizenz für den Beruf der "Entertainerin".

In Kauf genommen oder sogar mehr als indirekt gefördert werde auch

die Prostitution im Gefolge des Tourismus. Für viele Staaten des Südens sind die Einnahmen aus dem Urlaubsgeschäft nach dem Öl die wichtigste Devisenquelle. Auf 500.000 bis eine Million bezifferte Annabelle Gambe die Zahl der Thailänderinnen, die sich prostituieren. Wie in den meisten Staaten ist der käufliche Sex auch hier verboten. Dennoch kommen viele Touristen vor allem wegen der preiswerten und als exotisch empfundenen Frauen.

Lea Ackermann, katholische Ordensfrau und Mit-Autorin einer Studie des Bundesministeriums für Frauen und Jugend, belegte die Bedeutung des Sextourismus mit Zahlen. So seien 1990 von Thailands fünf Millionen ausländischen Besuchern 70 Prozent alleinreisende Männer gewesen. Jeder zweite war, Studien zufolge, auf der Suche nach käuflichem Sex. Auch auf den Philippinen stellten Männer weit mehr als die Hälfte aller Auslandsurlauber. "Der typische Prostitutionstourist kommt aus dem Westen und Norden. Er stellt in den Ländern sein Geld und seine 'Wichtigkeit' zur Schau", sagte Lea Ackermann, die acht Jahre lang in afrikanischen Ländern mit Prostituierten gearbeitet hat.

Was die Touristen für eine Nacht zahlten, sei ihrem Maßstab nach wenig, für die Frauen aber viel. Eine Touristenprostituierte in Kenia verdiene in einer Schicht teilweise mehr als eine Marktfräulein im Monat, berichtete Lea Ackermann. Wenn aber zwei Nächte lang kein Kunde auftauche, würden die Bordellbesitzer die Kleider der Frauen verkaufen und damit ihr Betriebskapital. Die Zimmer kosteten rund 10 Mark am Tag. Und im Alter müßten sich die Frauen in den Elendsvierteln für die Einheimischen prostituieren, nur mit ein paar Pfennigen entlohnt und oftmals krank.

An den Frauen, berichtete Lea Ackermann, verdienten nicht nur die Zuhälter, sondern auch die Polizei. Wo, wie in Kenia, Prostitution illegal ist, haben Polizisten die rechtliche Handhabe für Razzien. Die Alternative für die Frauen laute dabei oftmals: sechs Monate Haft oder 200,- Mark Bestechungsgeld für den Polizisten. Solidarität der Frauen sei trotzdem eine Ausnahme, bilanzierte Lea Ackermann. Die Konkurrenz um Kunden und Einkommen verhindere den Zusammenschluß.

Auch Annabelle Gambe konnte am Fall der Philippinen nicht von regelrechten Organisationen der Prostituierten berichten. Es gäbe aber Versuche vor allem engagierter Kirchenfrauen, auf sie einzuwirken. Wesentlicher Bestand dieser Arbeit sei die Aufklärung über Gesundheitsgefahren und ein Werben um den Einsatz von Kondomen. Aids, fügte Lea Ackermann hinzu, sei eine reale Bedrohung für die Frauen, die sich ihren Lebensunterhalt mit sexuellen Dienstleistungen sicher-ten. In Zentral- und Ostafrika werde die Zahl der aidskranken Frauen auf 3 Millionen geschätzt.

Juliane von Krause von der Kampagne gegen Kinderprostitution im Sextourismus berichtete, daß Kinder, Mädchen wie Jungen, eine zunehmende Rolle in dem Geschäft spielten. Insbesondere Thailand, Taiwan, die Dominikanische Republik und Brasilien seien beliebte Urlaubsziele von Pädophilen. Im Gegensatz zu der wohlwollenden Haltung vieler Regierungen der Frauenprostitution gegenüber stößt das Geschäft mit den Kindern auf Widerstand. So greife Thailands neue Regierung mit Razzien in den Zentren der pädophilen Touristen durch. Auch auf den Philippinen gelte seit dem Sommer ein striktes Gesetz: Touristen, die mit einem einheimischen Kind ohne Begleitung in dem Hotelzimmer angetroffen werden, können bestraft werden.

Für den "normalen" Sextourismus, so Annabelle Gambe, gilt dennoch, daß die Abhängigkeit der Staaten von den Devisen jedes harte Vor-gehen verbietet. Es kommt hinzu, daß der Sextourist, wenn er nicht pädophil ist, für die deutschen Strafbehörden kein Übeltäter ist.

Die SPD-Bundestagsabgeordnete Brigitte Adler äußerte ihren Unmut über die passive Haltung der Bundesregierung in dieser Frage. Auf eine Anfrage im Bundestag, die den Sextourismus von Deutschen in Richtung Thailand und Philippinen bewertet wissen wollte, habe die Regierung geantwortet, sie sehe keinen Handlungsbedarf. Brigitte Adler hatte bei einem Parlamentariertreffen in Thailand Eindrücke von der Kinder- und Frauenprostitution bekommen. Sie sei schockiert gewesen, 12- oder 13jährige auf dem Strich zu sehen und auch dar-über, daß Eltern sie regelrecht verkauften.

Pädophile Kunden aus der Bundesrepublik können bislang noch im Ausland ihrer zwanghaften Vorliebe frönen, ohne bestraft zu werden. Aber wie Friedrich-Wilhelm Schulte vom Bundesjustizministerium erläuterte, liegt eine Gesetzesvorlage im Bundestag, die erlaubt, die Strafe auch auf im Ausland begangene Sexualdelikte auszudehnen. Der Gesetzesentwurf widme sich speziell dem Kinder-Sextourismus. Bislang hätte das Strafrecht in der Bundesrepublik für diesen Bereich Lücken aufgewiesen, die jetzt geschlossen worden seien, sagte Schulte.

Die Verjährungsfrist für sexuellen Mißbrauch an Kindern sei ver-längert worden. Hinzu habe die Bundesregierung auch die Gesetzes-bestimmungen gegen Kinderpornographie verschärft. Friedrich-Wilhelm Schulte räumte ein, daß der damit gesteigerte Druck im Inland dazu führen könnte, daß die Kundschaft kinderpornographi-scher Videos und Bildbände, ebenso wie die Produzenten, ins Ausland auswichen. Schon seien die ersten Kinder-Sexfilme aufgetaucht, die offensichtlich in Ceylon oder in Thailand gedreht worden waren. Männer, die direkten sexuellen Kontakt mit Kindern wünschen, ziehe es ohnehin schon ins Ausland.

Juliane von Krause bemängelte, daß Polizeibehörden in den entspre-chen den Ländern und die deutschen Dienststellen faktisch nicht zusammenarbeiteten. Friedrich-Wilhelm Schulte betonte, daß Ge-spräche mit Thailand liefen, um die Zusammenarbeit zu verbessern. Aber Herr Schulte warnte vor allzu großen Hoffnungen. Ohne Ver-nehmungprotokolle und Zeugenaussagen aus den betreffenden Staa-ten und vor allem ohne Anzeige, funktioniere die Strafverfolgung auch bei den besten Gesetzen in Deutschland nicht.

Gesetzes- und Kontrolllücken beklagte Lea Ackermann auch im Falle der deutschen Heiratsvermittler, die Frauen aus Dritte-Welt-Ländern offerierten. Die Frauen würden dabei regelrecht gehandelt. Oftmals seien es Prostituierte, die sich, angelockt vom Reichtum der Urlauber, in ihre Heimatländer mitnehmen oder in diese Länder vermitteln lie-ßen. Im "gelobten Land" würden sie teilweise wie Sklavinnen behandelt. Erfahrungen von Lea Ackermann: Ein Mann heiratete eine Frau aus Kamerun, die das Haus nicht verlassen durfte und sich um

seinen schwerkranken Vater kümmern mußte. Und ein Haftentlassener "besorgte" sich eine Angetraute aus der Dominikanischen Republik, die auf dem Strich anschaffen sollte. Meist ohne deutsche Sprachkenntnisse und Freunde seien die Frauen hilflos und ihren Ehemännern auf Gedeih und Verderb ausgeliefert.

Bei einigen Eheanbahnungsinstituten erkaufen sich Kunden für 7.000 bis 15.000 Mark das Recht, Frauen nach Katalog auszusuchen, sie für drei bis vier Wochen auszuprobieren und sie unentgeltlich zurückzugeben. Bei diesen Ehen auf Probe sind die Frauen aus dem Süden besonders ungeschützt, weil sie kein dauerndes Aufenthaltsrecht haben. Und in nicht wenigen Fällen, so Lea Ackermann, würden sie dabei schwanger. Die Ordensfrau berichtete von einer Ratsuchenden, die als neunte Probefrau zu ihrem Gatten in spe gekommen war, von ihm geschwängert wurde und wieder nach Hause sollte.

Das geltende Recht, klagte Lea Ackermann, benachteiligt solche Frauen. Wenn die Männer sie nicht mehr wollten, würden sie oftmals zur Ausländerbehörde gehen, die dann die Frauen abschieben würde. Den Heimflug müßten sie aus eigener Tasche zahlen, es sei denn, sie fänden eine Institution, die ihnen helfe.

Brigitte Adler sprach in diesem Zusammenhang eine parlamentarische Anfrage an. In der Antwort habe die Bundesregierung erklärt, daß sie besondere Schutzregelungen für ausländische Ehefrauen nicht für erforderlich halte. Die Politik agiere hier wenig überzeugend, denn schließlich erteilten deutsche Dienststellen im Ausland den Frauen Einreise genehmigungen und Visa, in manchen Fällen sogar, wenn der Grund der Einreise auf der Hand liege. So erhielten Frauen aus dem Süden eine Arbeitserlaubnis als "Folkoretänzerin".

Unter folkloristischem Tanz sei allerdings eindeutig knappe Bekleidung und Arbeit in Barbetrieben und Bordellen zu verstehen. Wenn in einigen Fällen der Schwindel auffliege, so Lea Ackermann, würden jedoch nicht die Zuhälter oder Barbesitzer belangt, sondern die Frauen. Sie würden kurzerhand ausgewiesen.

Gegen den Vorwurf der staatlichen Untätigkeit verteidigte Friedrich-Wilhelm Schulte die Bundesregierung und verwies auf eine Strafrechtsänderung, die am 22.7.1992 in Kraft getreten sei. Sie erschwere den Heirats- und Menschenhändlern, den Organisatoren der Zwangsprostitution das "Handwerk" und schütze die betroffenen Frauen besser als vorher. Früher sei es äußerst schwer gewesen, Frauenhändler zu bestrafen. Ausgerechnet ein Spruch des Bundesgerichtshofes habe dazu beigetragen, denn die Richter hätten als Strafvoraussetzung verlangt, daß die "gehandelte" Frau getäuscht worden sei. War sie beispielsweise schon in ihrer Heimat als Prostituierte tätig, war für das Gericht nicht klar, daß und ob sie in der Bundesrepublik zu ihrem Nachteil auf den Strich gezwungen wurde.

Heute sei der Begriff Menschenhandel weiter gefaßt, erklärte Herr Schulte. Dazu gehöre nicht nur Frauenhandel für die Prostitution, sondern nach den Strafrechtsänderungen auch die organisierte Vermittlung von Frauen in Peep Shows und als sogenannte Ehekandidatin. Ein Mehr an Strafverfolgung und Verurteilung, bilanzierte er, sei heute möglich. Aber da die Gesetzesänderung erst ein Jahr zurückläge, hätte das Bundesjustizministerium noch keine Übersicht, ob und wie sich die Reform bewährt hätte.

Zu dieser gehörten auch Bestimmungen im Rahmen des Gesetzespakets gegen die organisierte Kriminalität, wozu Menschenhandel gerechnet wird. So sei der Zeugenschutz verbessert worden, eine Maßnahme, die vor allem den Frauen Sicherheit verleihen soll. Vor Gerichten habe sich immer wieder herausgestellt, daß die jungen Frauen aus dem Süden eingeschüchtert worden waren und sich sehr ängstlich verhielten.

Bleibe die Frage, wer die Organisatoren des Geschäfts mit den Frauen überprüft. Josef Limbach vom Wirtschaftsministerium Nordrhein-Westfalens erklärte, daß die Heiratsinstitute der Kontrolle von Gewerbeaufsichtsämtern unterliegen. In Bayern und Nordrhein-Westfalen hätten die Beamten ein Nachschauerecht bei Eheanbahnungsinstituten. Wenn die Geschäftstätigkeit gegen das Gemeinwohl verstieße, könnten die Gewerbekontrolleure tätig werden.

Doch Herr Limbach ließ wenig Hoffnung, daß das Gewerberecht ein geeignetes Instrument gegen die schwarzen Schafe der Branche ist. Letztlich sei es nur ein "Zwickel". Beispielsweise habe er seine untergeordneten Behörden, die Aufsichtsämter, angewiesen, den Hinweisen der Frauenministerin in NRW nachzugehen. Die Liste der üblen Frauenhändler entpuppte sich für die Gewerbeaufsichtsbeamten als "Schuß in den Ofen". Seine Beamten hätten nichts gefunden. Denn die Kompetenzen der Mitarbeiter seien beschränkt und mit der von Polizisten nicht zu vergleichen, sagte Herr Limbach. Die Buchführung könne wohl geprüft werden, aber in den Büchern spiegelten sich keine illegalen Dinge wider. Hinzu komme, daß die Mitarbeiterzahl nicht ausreiche, um jedes Eheinstitut regelmäßig zu überprüfen. Sie seien schon mit dem politisch verordneten Aufspüren von Schwarzarbeit mehr als ausgelastet. Herr Limbach plädierte aber nicht dafür, die Gewerbeaufsichtsämter schlicht zu vergessen. Er bat, den Dienststellen konkrete Hinweise zukommen zu lassen, dann könnten sie aktiv werden. Die härteste Konsequenz, die einem betrügerischen Ehevermittler droht, sei ein Gewerbeuntersagungsverfahren, das bis zum Bundesverwaltungsgericht gehen könnte.

Juliane von Krause plädierte in jedem Fall für mehr Information. In laufenden Gesprächen mit Reiseveranstaltern will die Kampagne gegen Kinder-Sextourismus erreichen, daß die Großen der Branche in den Verträgen mit den Hotels im Urlaubsland einen Passus einführen sollen, nachdem einheimische Kinder nicht mit aufs Zimmer genommen werden dürfen.

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer waren sich zum Schluß der Veranstaltung einig, daß rechtliche Bestimmungen das Problem nicht allein lösen können. Aber gerade die Frauen wünschten sich deutlich mehr Aktivität des Staates, um Frauenhandel von Süd nach Nord zu verhindern.

Brigitte Adler schlug vor, generell Tourismusprojekte im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit mit strengen Maßstäben zu bewerten. Und Annabelle Gambe mahnte eine Wirtschaftspolitik an, die den Süden begünstige, nicht wie im Weltwirtschaftssystem bisher, benachteilige. Lea Ackermann betonte den engen Zusammenhang

zwischen Ferntourismus und Prostitution im Süden. Sie möchte vor allem für die Frauen, die von Eheinstututen nach Deutschland geholt werden, rechtliche Verbesserungen. So etwa die Pflicht der Männer, eine Kautions für die Rückreise der Frau zu zahlen und für die Frau ein Aufenthaltsrecht in der Bundesrepublik, auch wenn der Gatte in sie nach einer Probezeit verstößt.

## **Zusammenfassung der wichtigsten Empfehlungen der Studie "Umfeld und Ausmaß des Menschenhandels mit ausländischen Mädchen und Frauen" des Bundesministeriums für Frauen und Jugend**

Dieser Beitrag faßt die wichtigsten Empfehlungen der Studie "Umfeld und Ausmaß des Menschenhandels mit ausländischen Mädchen und Frauen" des Bundesministeriums für Frauen und Jugend von Dr. D. Heine-Wiedenmann und Dr. Lea Ackermann zusammen.

Bereits vor fünf Jahren erschienen die ersten Veröffentlichungen zum Problem des Prostitutionstourismus in Entwicklungsländern. Seriöse Studien geben einen Einblick in die typischen Situationen, in denen Frauen aus Entwicklungsländern zur Prostitution angehalten werden. Das Thema hat auch in der Öffentlichkeit Resonanz gefunden. Selbst Boulevard-Blätter beschäftigen sich damit. Leider hat es oftmals den Anschein, als würden sich bei der Behandlung dieses Themas Skandalgier und Voyeurismus einstellen. Viele Reportagen vertiefen freudiskriminierende und menschenfeindliche Vorurteile bezüglich der Sexualität der Frauen oder geben Insiderinformationen, getarnt als Artikel über das Problem des Prostitutionstourismus.

Umso wichtiger ist es nun, nachdem das Ausmaß und die Abläufe dieses Menschenhandels erkannt wurden, Konsequenzen zu ziehen und wirksame Maßnahmen durchzuführen, Gesetzeslücken zu schließen und Präventivmaßnahmen zu ergreifen.

Prostitutionstourismus, unseriöse Heiratsvermittlung und Menschenhandel gehen ineinander über und bedingen sich gegenseitig. Um diese multikausale Problematik zu überwinden, gliedern die Autorinnen Frau Dr. D. Heine-Wiedenmann und Frau Dr. Lea Ackermann ihren Forderungskatalog entsprechend der drei Problemkomplexe. Die

empfohlenen Maßnahmen sollten gleichzeitig durchgeführt werden, um eine möglichst wirksame Strategie zu bilden.

Die Forderungen lauten:

1. Prostitutionstourismus sollte eingeschränkt werden durch
  - die Zusammenarbeit mit Reiseveranstaltern und Fluggesellschaften. Praktisch bedeute dies das Herausnehmen von explizit prostitutionstouristischen Hotels aus den Reisekatalogen und den Verzicht auf frauenfeindliche Werbefotos.
  - gezielt greifende Frauenprojekte, die durch das BMZ unterstützt werden sollten.
2. Um die Arbeit unseriöser Heiratsvermittlungen besser zu kontrollieren, werden folgende Empfehlungen gegeben:
  - Es sollte eine Erlaubnispflicht für Vermittlungsbüros, die Ausländerinnen vermitteln, eingeführt werden.
  - Allen Heirats- und Partnerschaftsvermittlungen sollte zur Auflage gemacht werden, die Ausländerbehörden und den Bundesgrenzschutz über die Einreise von Ausländerinnen zum Zwecke der Heirat zu informieren.
  - Grenzüberschreitende kommerzielle Vermittlungen sollten verboten werden oder in die Zuständigkeit und den Kontrollbereich gemeinnütziger Organisationen übertragen werden.
  - Zum Schutz der Frauen sollte eine Einreise zur Eheschließung nur unter Vorlage eines Dauervisums möglich sein.
  - Betroffene Frauen sollten über die Risiken einer Heiratsvermittlung bereits in ihren Heimatländern aufgeklärt werden.
  - Gegenüber Ausländerinnen, die sich illegal in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten und die sich daher in einer erpreß-

baren Lage befinden, sollte eine generelle Amnestie mit einer befristeten Aufenthaltserlaubnis ausgesprochen werden.

- Aufgrund deutlich divergierender Bewertungen der Verstöße gegen § 92 Ausländergesetz (AuslG) sollte der Gesetzgeber abklären, in welchem Rahmen diese Verstöße in Zukunft geahndet werden sollen und ob hierzu im Hinblick auf andere Vermittlungsgeschäfte mit Menschen, eine Strafvorschrift nach dem Strafgesetzbuch (anstelle des bestehenden Verwaltungsgesetzes) nicht vorteilhafter wäre.
  - Eine engere Zusammenarbeit und gegenseitige Information von Polizei, Ausländerbehörde und Gewerbeämtern über kriminelle Heiratsvermittlungen wird dringend empfohlen.
  - Im Falle der Trennung, bzw. Scheidung einer binationalen Ehe und der drohenden Ausweisung der Ausländerin sollte auch vor Ablauf der Dreijahresfrist geprüft werden, ob ein Härtefall besteht. Diese Härtefallregelung könnte ein wirksames Instrument gegen drohende Menschenrechtsverletzungen sein.
  - Sinnvoll wäre eine Berechtigung für Frauenverbände, vergleichbar den Verbraucherorganisationen, gegen sittenwidrige Partnervermittlungs- und Werbeanzeigen für Frauen klagen zu können.
3. Um den Menschenhandel wirkungsvoll zu bekämpfen, sollte
- die Zusammenarbeit und Absprache zwischen Kriminalpolizei und Ordnungsämtern intensiviert werden und
  - eine Liberalisierung und Entkriminalisierung der Prostitution überdacht werden.

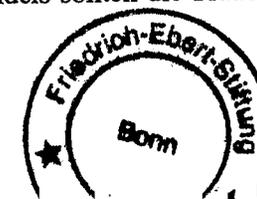
Bei Einführung und Durchsetzung obiger Maßnahmen sind als Handlungsträger vor allem Justiz, Polizei und Ordnungsämter, Ausländerbehörden und Gesundheitsämter involviert. Dr. D. Heine-Wiedenmann und Dr. L. Ackermann weisen darauf hin, daß auch bei

diesen Behörden selbst noch Verbesserungen, sowohl inhaltlicher, als auch organisatorischer Art notwendig sind, um den Menschenhandel mit ausländischen Mädchen und Frauen zu bekämpfen.

Nach ihren Erfahrungen im Bereich Justiz rieten die Autorinnen vor allem zu einer Veränderung des § 181 StGB. Eine Novellierung des Paragraphen § 181 hat inzwischen stattgefunden. Eine ausführliche Auseinandersetzung mit dieser Novellierung befindet sich in den Texten von Herrn Schulte (Bundesministerium für Justiz) und von Herrn Schwerdtfeger (Landeskriminalamt Düsseldorf). Beide halten jedoch eine abschließende Beurteilung dieser Novellierung noch nicht für möglich.

Die Autorinnen raten weiterhin:

- Die Zeuginnen sollen auf keinen Fall sofort nach der richterlichen Vernehmung abgeschoben werden. Wie die von den Autorinnen recherchierten Fälle zeigen, sind die richterlichen Vernehmungen nicht ausreichend. Materialien, die später ausgewertet werden, können den Zeuginnen nicht mehr vorgelegt werden. Hinzu kommt, daß die abgeschobenen Frauen selten wieder zur Hauptverhandlung einreisen können, meist sind sie im Heimatland untergetaucht. Dieser Sachverhalt bietet häufig den Vorwand, das Verfahren ganz einzustellen.
- Im Falle der Nichtanwesenheit der Zeuginnen in der Hauptverhandlung sollte auch entgegen den Einwänden der Verteidigung die Verlesung der richterlichen Vernehmung der Frauen stattfinden.
- Die betroffenen Frauen sollten in gemeinnützigen Einrichtungen untergebracht werden, bis über ihre eventuelle Ausweisung entschieden wurde. Abstimmungen zwischen Staatsanwaltschaft und Ausländerbehörde könnten dort eine Duldung der Frauen bis Prozeßende ermöglichen. Dies wird in Niedersachsen bereits praktiziert. Als Opfer des Menschenhandels sollten die Frauen nicht in Abschiebehaft kommen.



- Es sollte eine Trennung der Funktion stattfinden, d.h. die Frauen sollten als Zeuginnen und nicht aufgrund illegaler Einreise oder illegaler Prostitution als Mitangeklagte vernommen werden.
- Die Zeuginnenbetreuung vor Gericht sollte verbessert werden. Täter und Opfer sollten nicht im gleichen Raum auf den Prozeßbeginn warten müssen. Auch bei der richterlichen Vernehmung des Opfers sollte der Angeklagte nicht anwesend sein.
- Eine präzise und vollständige Information der Frauen sollte gewährleistet sein, auch darüber, daß sie als Opfer des Menschenhandels nebenklageberechtigt sind und einen Anwalt hinzuziehen können.
- Eine finanzielle Unterstützung der Opfer aus dem Opferschutzgesetz als Wiedergutmachung durch die Verurteilten sollte gewährt werden.

Zur Umsetzung und Erweiterung obiger Empfehlungen wären folgende organisatorische Änderungen sinnvoll:

- Nur auf Menschenhandel spezialisierte Staatsanwälte mit einschlägigen Erfahrungen sollten hinzugezogen werden.
- Das Verfahren sollte als Sammelverfahren von einem Staatsanwalt bearbeitet werden, der auch gleichzeitig Sitzungsvertreter ist.
- In Menschenhandelsverfahren sollten die Staatsanwälte in laufenden Verfahren nicht wechseln, weil dies den Prozeß negativ beeinflußt.

Für den Handlungsbereich der Polizei wird gefordert, daß

- die örtlichen Kriminalpolizeidienststellen für den Bereich Sexualdelikte personell und finanziell besser ausgestattet werden. Wegen teilweise aufwendiger Auslandsermittlungen gehören Menschenhandelsdelikte in den Kompetenzbereich des Bundeskriminalamtes und der Landeskriminalämter. Sie sollten nur in Ausnahmefällen

von örtlichen Polizeidienststellen, dann aber von Sonderkommissionen, bearbeitet werden. Außerdem sollte jedes Bundesamt über Menschenhandelsspezialisten verfügen, die flexibel und beratend zu neuen Menschenhandelsverfahren hinzugezogen werden können.

- Schulungen zu Menschenhandel und Organisierter Kriminalität angeboten werden.
- eine enge Kooperation und Abstimmung zwischen Sonderdezernaten für Menschenhandel und der Kriminalpolizei in Ermittlungsfällen stattfindet.
- der Informationsaustausch zwischen Kriminalpolizei, Ausländerbehörden und Frauenberatungsstellen erweitert wird.