

# Frauenhandel in Deutschland

## Strafverfolgung oder Opferschutz?

Anna Klemke

### Zusammenfassung

Im Jahr 2005 verabschiedete die Bundesregierung zwei Gesetze, die die Strafverfolgung der Frauenhändler und den Opferschutz der Betroffenen von Frauenhandel sichern sollten – das 37. Strafrechtsänderungsgesetz und das Aufenthaltsgesetz. Diesem Artikel liegt die Hypothese zu Grunde, dass sich Strafverfolgung und Opferschutz gegenseitig bedingen. Dementsprechend werden vor allem die Fragen verfolgt, welche Erfahrungen mit der Umsetzung der wesentlichen rechtlichen Bestimmungen zur Problematik des Frauenhandels in Hinblick auf die Anwendung der neuen Gesetze gesammelt wurden und welche Lösungsmöglichkeiten für die auftretenden Schwierigkeiten vorgesehen werden könnten. Darüber hinaus wird die Rolle der Sozialen Arbeit bei der Umsetzung der Rechtsnormen aufgezeigt.

### Abstract

In 2005, the Federal Government passed two laws which were to guarantee the criminal prosecution of women traffickers and the victims protection of those affected by traffic in women: the 37th Criminal Law Amendment Act and the Residence Act. This article is based on a hypothesis that suggests that criminal prosecution and victims protection are mutual prerequisites. Accordingly, questions that are primarily raised are: What experiences have been gained concerning the implementation of basic legal provisions on the problem of traffic in women with regard to the application of the new laws? Which opportunities could be used to help resolve emerging difficulties? Moreover, this article illustrates the role of social work in implementing legal norms.

### Schlüsselwörter

Frau - Menschenhandel - Strafverfahren - Opferschutzgesetz

### 1. Einleitung

Die Problematik des Frauenhandels gewann – im juristischen Kontext – in den letzten Jahren hier zu Lande zunehmend an Bedeutung. Die Bundesrepublik Deutschland hatte sich durch die Ratifizierung der völkerrechtlichen Verträge – diese sind das so genannte Palermo-Zusatzprotokoll<sup>1</sup> und der Rahmenbeschluss des Rates (Rahmenbeschluss des Rates 2002) – verpflichtet, die nationale Rechtsordnung an diese anzulegen. Am 19. Februar 2005 trat das

daraufhin verabschiedete 37. Strafrechtsänderungsgesetz mit der Neufassung des Straftatbestandes „Menschenhandel“ in Kraft (Bundesgesetzblatt 2005). Menschenhandel wird in den §§ 232, 233, 233a Strafgesetzbuch (StGB) unter Strafe gestellt. Bis zum In-Kraft-Treten des 37. Strafrechtsänderungsgesetzes am 19. Februar 2005 war das Delikt „Menschenhandel“ in den §§ 180b, 181 StGB im Zusammenhang mit Prostitution definiert.

Die vom deutschen Strafrecht erfassten Formen von Menschenhandel sind:

- ▲ Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung,
- ▲ Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft,
- ▲ Heiratshandel.

Heiratshandel ist nicht in einem gesonderten Paragraphen geregelt. Die Erweiterung des § 232 StGB um die Vornahme sexueller Handlungen auch mit dem Täter soll Heiratshandel mit umfassen (Kröger 2004, S. 68). Wenn es sich nicht um sexuelle Handlungen, sondern um die Erlangung kostenloser Dienstleistungen handelt, die von dem Täter verübt werden, so sollen diese Fälle unter § 233 StGB subsumiert werden (ebd.). Nach der Strafrechtsänderung wird Menschenhandel nicht mehr als Straftat gegen die sexuelle Selbstbestimmung klassifiziert, sondern als Straftat gegen die persönliche Freiheit (Bundesgesetzblatt 2005). Nach dieser Gesetzesänderung sieht § 233a StGB auch die Bestrafung der Personen vor, die dem Menschenhandel Vorschub leisten, das heißt durch Anwerbung, Beförderung, Beherbergung oder Aufnahme einer anderen Person.

Dieser Artikel gibt Antwort auf die Frage, welche Aspekte für die effektive Strafverfolgung und für den menschenwürdigen Opferschutz zu berücksichtigen sind. Durch die Darstellung der Aspekte wird das Ziel erreicht, den Zusammenhang zwischen der effektiven Umsetzung der Strafrechtsparagraphen und der Rechtsnormen, in denen Opferschutz geregelt wird, zu verdeutlichen. Der Fokus wird jedoch nicht auf die Umsetzungsschwierigkeiten der einzelnen Gesetze gelegt, sondern auf den gesamten Gesetzesapparat. Diese Ergebnisse stammen aus Interviews mit Expertinnen und Experten, die im Rahmen meiner Diplomarbeit durchgeführt worden waren (Klemke 2005). Aus den Gesprächen mit den Fachleuten haben sich Aspekte herauskristallisiert, die zur Umsetzung der Gesetze zur Strafverfolgung oder zum Opferschutz führen oder für deren effektive Anwendung von großer Bedeutung sind.

## 2. Abgrenzung Menschenhandel – Frauenhandel

Im juristischen Sinne wird der Begriff „Menschenhandel“ verwendet. Der Begriff „Frauenhandel“ hingegen existiert formaljuristisch nicht und ist nicht näher präzisiert. Er wird zum Beispiel benutzt, um der Tatsache Nachdruck zu verleihen, dass es sich fast ausschließlich um weibliche Opfer handelt. Die Festlegung der Definition von Frauenhandel ist jedoch von Bedeutung, da sie die Richtung politischer Strategien in Hinblick auf die Unterstützung der Opfer von Frauenhandel zeigt. Deswegen wird den Leserinnen und Lesern die folgende Definition vorgeschlagen: Frauenhandel stellt das größte Segment von Menschenhandel (neue §§ 232, 233, 233a StGB) dar. Frauenhandel ist ein Sonderfall des Menschenhandels, begründet vor allem durch die Feminisierung der Migration<sup>2</sup> und durch die Emanzipation der Frauen. Diese an sich positive Entwicklung bringt als Konsequenz mit sich, dass Migrantinnen Opfer von Menschenhändlern werden.

### 3. Umsetzung wesentlicher rechtlicher Bestimmungen am Beispiel von Berlin

#### 3.1 Strafverfolgung

##### 3.1.1 Beweisbarkeit

Der Aspekt „Beweisbarkeit“ betrifft die Strafverfolgung. Er ist wesentlich für die effektive Umsetzung der neuen §§ 232 ff. StGB. Da diese Paragraphen jedoch erst am 19. Februar 2005 in Kraft getreten sind, ist es noch zu früh, Aussagen über die Erfahrung mit der Beweisführung bei diesen Gesetzen zu treffen. Im Folgenden werden deswegen die Erfahrungen mit der Beweisführung bei den bisherigen §§ 180b, 181 StGB in Hinblick auf eine eventuelle bessere Beweissicherung geschildert.

Für die Sicherung der Beweise ist die Polizei zuständig. Nach Ansichten einiger Fachleute gelang es nicht immer, die Beweislage zu sichern. Die Gründe lagen unter anderem in der bisherigen Gestaltung der Tatbestandsmerkmale und darin, dass die Tatbestände auf den Personalbeweis zugeschnitten worden waren. Die Frage, ob die Beweisbarkeit nach Einführung der §§ 232 ff. StGB erleichtert wird, beantworten die Experten und Expertinnen mit unterschiedlichen Zukunftsperspektiven. Positiv ist zum Beispiel, dass dem Täter nicht nachgewiesen werden muss, dass er Gewinne gemacht hat, sondern dass das Opfer beweisen muss, dass es ausgebeutet worden ist. Nach Ansicht einer Expertin ist begrüßenswert, dass die Personen, die dem Menschenhandel Vorschub leisten, nicht wie bisher nur wegen Verstoßes gegen das Ausländergesetz, sondern gemäß des neuen § 233a StGB wegen Menschenhandels verurteilt

werden können. Die Beweisschwierigkeit bleibt jedoch, da weiterhin eine Zeugenaussage für die Führung der Ermittlungen erforderlich ist.

#### 3.1.2 Ausweichen auf andere Paragraphen

Menschenhandel war nach den bisherigen §§ 180b, 181 StGB schwer zu beweisen. Deshalb wichen man häufig auf andere Paragraphen aus dem Ausländergesetz aus. Auf der einen Seite liegt die Ursache für das Ausweichen in der Beweisschwierigkeit, auf der anderen Seite in der mangelnden Anwendung der Paragraphen „Menschenhandel“ durch die Gerichtsorgane.

#### 3.1.3 Aussagebereitschaft

Die Beweisbarkeit des Menschenhandels steht und fällt mit dem Personalbeweis, mit den Aussagen betroffener Frauen oder anderer Zeugen. Aussagebereitschaft bedeutet, dass sich die Betroffenen von Menschenhandel bereit erklären, gegen die Täter auszusagen. Es stellt sich die Frage nach dem Grund der oftmals mangelnden Aussagebereitschaft der Betroffenen. In den Gesprächen mit den Fachleuten werden folgende Ursachen benannt:

▲ Menschenhandel – Kontrolldelikt: Menschenhandel ist ein Kontrolldelikt, das heißt die Polizei muss im Rotlichtmilieu initiativ ermitteln. In seltenen Fällen melden sich die Betroffenen von Menschenhandel bei der Polizei und berichten, dass sie ausgebeutet werden.

▲ Fehlendes Vertrauen gegenüber der Polizei: Die Praxis zeigt, dass die Betroffenen eher zu den Beraterinnen Vertrauen haben als zu der Polizei.

▲ Angst vor den deutschen Strafverfolgungsbehörden: Auf Grund der Angst vor unüberschaubaren Situationen und Konsequenzen, die sich aus einer Aussage und aus der Einschüchterung durch die Täter ergeben, ist es für die Betroffenen schwierig, sich als solche zu erkennen zu geben.

▲ Kein Schutz und keine Sicherheit des Aufenthaltsstatus nach dem Prozessende: Nach Beendigung des Prozesses müssen die Opferzeuginnen sehr oft die Bundesrepublik Deutschland verlassen und ohne Schutz in ihr Herkunftsland zurückkehren.

▲ Angst vor Gefährdung nach der Aussage: Die Beratungspraxis zeigt, dass die Frauen Angst vor den Tätern haben, meist um ihre Kinder und Familien, die im Herkunftsland geblieben und den Tätern bekannt sind.

▲ Verlust des Aufenthaltsstatus: Die Betroffenen, die über mehrere Jahre legal in Deutschland leben, ursprünglich aber Opfer von Menschenhandel waren, gefährden durch eine Aussage ihren Aufenthaltsstatus. Deswegen wurde bei der 37. Strafrechtsänderung eine Debatte über die Erweiterung des § 154c

Strafprozessordnung (StPO) auf die Opfer von Menschenhandel nach § 232 ff. StGB geführt, um die Aussagebereitschaft der Opferzeuginnen zu erhöhen. Eine Erweiterung fand jedoch nicht statt.

▲ Strafverfolgung der Opfer von Menschenhandel: Wenn sich die Betroffenen illegal aufhalten und ohne Arbeitsgenehmigung in Deutschland arbeiten, machen sie sich strafbar und müssen nach § 50 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) ausreisen. Bei der Anzeige müssen sie die eigenen Straftaten offenbaren. Um die Anzeigebereitschaft zu erhöhen, schlug der Deutsche Juristinnenbund die Erweiterung des § 154c StPO vor, die jedoch nicht umgesetzt wurde.

▲ Verteilung der Opfer von Menschenhandel in Sammelunterkünften: Nach § 15a AufenthG, das am 1. Januar 2005 in Kraft getreten ist, werden die unerlaubt eingereisten Ausländerinnen und Ausländer vor der Entscheidung über die Aussetzung der Abschiebung oder die Erteilung eines Aufenthaltstitels auf die Bundesländer verteilt.

In den letzten zehn Jahren hat sich eine wichtige Änderung dahingehend vollzogen, dass die Betroffenen – um in einem Prozess als Zeugen auszusagen – bleiben oder bleiben können, aber nicht müssen. Der zentrale Punkt bei der Erhöhung der Aussagebereitschaft der Betroffenen (Opferzeugen) ist die Sicherheit nach dem Prozessende, die meistens das Bleiberecht in Deutschland betrifft.

### 3.2. Opferschutz

#### 3.2.1 Sicherung des Aufenthalts

Unter dem Aspekt der Sicherung des Aufenthaltsstatus sind die drei Möglichkeiten des Verbleibs der Betroffenen in der Bundesrepublik Deutschland zu verstehen. Die erste Möglichkeit betrifft die Erteilung der Duldung nach § 60a AufenthG, wenn sich eine Betroffene nicht sicher ist, ob sie aussagen möchte oder nicht. Nach Meinung mancher Experten und Expertinnen wird die Anwendung des § 60a AufenthG beachtet, das heißt die Frauen haben jetzt einen Monat Zeit zu überlegen und werden nicht in Abschiebehaft gesetzt, sondern kommen in eine gesicherte Unterkunft. Die Fachleute berichten, dass am Anfang ihrer Arbeit im Bereich Frauenhandel die potenziellen Zeuginnen entweder in das nächste Flugzeug gesetzt oder vernommen und dann abgeschoben wurden.

Die zweite Variante ist mit dem Erhalt des Aufenthaltstitels nach § 25.4 AufenthG verbunden. Entsprechend der Beurteilung durch das Landeskriminalamt Berlin wird der Opferzeugin zur Erheblichkeit der Aussage ein Aufenthaltstitel nach § 25.4 AufenthG erteilt oder nicht. In der gegenwärtigen

politischen Debatte wird die Abschaffung der Erteilung dieses Aufenthaltstitels für Betroffene von Menschenhandel diskutiert. Nach Ansicht des Bundesministeriums des Innern (BMI) sollen die Frauen eine Duldung nach § 60a AufenthG und nicht einen Titel erhalten. Das hat zur Konsequenz, dass den Opferzeuginnen das Recht auf Aufenthaltserlaubnis nach dem obigen Paragraphen des Aufenthaltsge- setzes nicht zustehen würde.

Die dritte Möglichkeit bezieht sich auf den Aufenthaltsstatus der Opferzeugin nach dem Prozessende. Auf Grund der Gefährdung in dem Herkunftsland hat die Opferzeugin das Recht, in der Bundesrepublik Deutschland zu bleiben. Vor dem In-Kraft-Treten des Aufenthaltsge- setzes entschied in Berlin nach der Einzelfallüberprüfung und der Feststellung der Gefährdungssituation das Landeskriminalamt oder die Ausländerbehörde, ob die Opferzeugin in ihr Herkunftsland zurückkehren konnte oder nicht. Nach dem Aufenthaltsge- setz wird das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) in die Entscheidung über die Gefährdung bei der Rückkehr in das Herkunftsland einbezogen. Einige der von mir Interviewten berichteten über negative Erfahrung mit dem BAMF.

Bisher werden die Frauen als Objekt behandelt; so lange man ihre Aussage brauchte, durften sie sich hier aufhalten, danach wurden sie fallen gelassen. Damit für die Opfer, die solche Menschenrechtsverletzungen erfahren, ein wirksamer Opferschutz gewährleistet sein kann, wird die Übertragbarkeit des so genannten italienischen Modells geprüft. Nach diesem hat eine Betroffene von Frauenhandel das Bleiberecht in Italien, wenn sie einen durch die Polizei bestätigten Nachweis erbringen kann, dass sie Opfer von Frauenhandel geworden ist. Das bedeutet, dass in Italien der Aufenthaltsstatus der Betroffenen unabhängig von ihrer Stellung als Zeugin erteilt wird – die Polizei stellt die Wahrheit der Aussage fest, und damit wird dem Opfer von Menschenhandel der Aufenthalt gewährleistet.<sup>3</sup>

#### 3.2.2 Prozessuale Rechte der Opferzeugin

Prozessuale Rechte sind Rechte, die der Betroffenen von Menschenhandel zustehen, wenn sie als Zeugin in einem Strafprozess beteiligt ist. Als positive Erfahrung werden die Änderungen im Rahmen der Gesetzgebung genannt, wie zum Beispiel die Erweiterung der Nebenklage auf Zuhälterei, Erleichterung der Videoübernehmung in der Hauptverhandlung oder Förderung des Adhäsionsverfahrens. Es werden im Allgemeinen mehr Informationen an die Opfer herangetragen. Durch diese prozessualen Rechte wird

die Rolle der Verletzten gestärkt, sie werden also aus der Rolle des Objektes herausgeholt und es wird ihnen ein Subjektcharakter in dem Prozess gegeben. Der Subjektcharakter wird dann erfüllt, wenn die Opferzeugin die Möglichkeit hat, Entscheidungen zu treffen, und wenn sie mit allen Informationen ausgestattet ist. Die Betroffenen werden hauptsächlich als Zeuginnen wahrgenommen, weniger als Opfer von Gewalt. Das wirkt sich kontraproduktiv auf den Umgang mit den Geschädigten als Opfer von Menschenhandel aus (Eckhardt; Schmitt 2001, S. 59). Zu den negativen Erfahrungen zählt vor allem, dass die Vertretenden der Nebenklage oft nicht in die Absprachen zwischen Gericht, Staatsanwaltschaft und Verteidigung einbezogen werden und das Adhäsionsverfahren nicht praktiziert wird.

### 3.2.3 Unterkunft und Beratung

In Berlin gibt es mehrere Beratungsstellen, die den Opfern von Frauenhandel eine geschützte Unterkunft und eine entsprechende Beratung sichern.<sup>4</sup> Die psychosoziale Beratung<sup>5</sup> der Opfer von Frauenhandel wird von den meisten Fachberatungsstellen gewährleistet. Vor dem Hintergrund vielfältiger sozialer Defizite wird in der Sozialen Arbeit mit den Betroffenen von Frauenhandel die Strategie des Empowerments (Galuske 2002, S. 263 ff.) angewendet. Die Opfer sollen befähigt werden, Selbstbestimmung und Kontrolle über ihr Leben zu erhalten. Die Betroffenen können unter anderem in einer Zufluchtswohnung von Ban Ying e.V. untergebracht werden. Es gibt allerdings auch negative Erfahrungen mit dem Aufenthaltsgebot hinsichtlich der Unterbringung von Opfern des Frauenhandels. So werden sie in Niedersachsen nach § 15a AufenthG in Sammelunterkünfte für illegal aufgegriffene Personen verteilt.

Die Neufassung von Menschenhandel im Strafgesetzbuch bringt für die zukünftige Beratung und Betreuung der Opfer neue Fragen mit sich:

▲ Welche Infrastruktur wird für die Unterstützungsangebote benötigt? Der Kreis der betroffenen Personen wird sich vergrößern. Dies setzt einen größeren Bedarf an entsprechend fortgebildetem Beratungspersonal und eine entsprechende Bereitstellung von sicheren Unterkunftsplätzen voraus.

▲ Welches Angebot könnte es für die männlichen Opfer geben? Seitdem Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft unter Strafe steht, werden auch männliche Opfer Beratung und Betreuung benötigen. Zurzeit existiert keine Infrastruktur, die den männlichen Betroffenen eine professionelle Hilfe bieten könnte.

▲ Wer übernimmt die Finanzierung des neu entstandenen Bedarfs an Beratung und Unterkunft?

Das Gesetz sieht keine zusätzlichen Kosten bei der Umsetzung des Strafgesetzes vor. Es wurde bis jetzt keine Debatte über die Finanzierung des eventuellen Mehrbedarfs geführt.

### 3.2.4 Medizinische und materielle Hilfe

Dieser Aspekt betrifft die finanzielle Existenzabsicherung und die medizinische Versorgung für die Betroffenen von Frauenhandel. Die monetäre Auszahlung der Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und die Gewährleistung der Krankenversicherung müssen beachtet werden.

## 4. Lösungsmaßnahmen für Umsetzungsschwierigkeiten

Die Interviewpartner und -partnerinnen erwähnen drei Maßnahmen, die eine mögliche Lösung der auftretenden Umsetzungsschwierigkeiten darstellen. Die erste Maßnahme, die auch sieben von acht der Interviewten nannten, ist die Kooperation:

- ▲ Zusammenarbeit zwischen den Fachberatungsstellen und der Polizei,
- ▲ Koordinationstätigkeit,
- ▲ Zusammenarbeit mit den Ausbildungsstätten für Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter,
- ▲ internationale Kooperation sowie
- ▲ Absprachen zwischen Gericht, Staatsanwaltschaft und Verteidigung.

Eine weitere Maßnahme ist die Fortbildung, die von den verschiedenen Berufsgruppen unterschiedlich gewünscht wird. Da jeder Beteiligte und jede Beteiligte über ein anderes Hintergrundwissen zu der Thematik verfügt, bedarf es weiterer Fortbildung in diesem Bereich, in dem ein mangelndes Fachwissen oder Problembewusstsein festzustellen ist. Vor allem die Vertreterinnen von Nicht-Regierungsorganisationen geben als dritte Maßnahme personelle und finanzielle Ressourcen an. Sie beklagen den Mangel an Betreuung, Wohnungen und Fachkräften der Sozialen Arbeit.

## 5. Kommentar

Aus den Aspekten, die sich in den Interviews herauskristallisiert haben, werden drei Kategorien gebildet, die diese gegenseitige Bedingung der Strafverfolgung und des Opferschutzes aufzeigen. Die erste Kategorie macht den Zusammenhang zwischen Beweisbarkeit und Aussagebereitschaft sowie Sicherung des Aufenthaltsstatus sichtbar. Wenn die Straftat Menschenhandel begangen wird, ist zur Verurteilung der Täter eine Zeugenaussage als Beweismittel erforderlich, die oft eine Betroffene von Menschenhandel liefern kann. Die Opfer erklären sich in der Regel nicht bereit auszusagen, wenn sie Angst

vor Gefährdung in ihrem Herkunftsland haben. Ihre Angst ist nachvollziehbar, weil ihnen weder Schutz noch Sicherheit des Aufenthaltsstatus nach dem Prozessende gewährleistet werden. Die zweite Kategorie verdeutlicht den Zusammenhang zwischen Aussagebereitschaft sowie Unterkunft und Beratung. Die Praxis zeigt, dass eine Betroffene, die in einer gesicherten Unterkunft untergebracht und durch Beratung stabilisiert wird, in der Lage ist, eine qualitativ hochwertige Aussage zu machen. Die dritte Kategorie schildert den Zusammenhang zwischen dem Ausweichen auf andere Paragraphen und den prozessualen Rechten der Opferzeugin. Diese Kategorie betrifft nicht die Entscheidungsmöglichkeit der Betroffenen, sondern die der Richter, der Verteidigung der Angeklagten und der Rechtsanwälte. Die Betroffene verfügt zwar über Rechte wie das Nebenklagerecht, aber die Praxis zeigt, dass diese oft nicht berücksichtigt werden.

Ein anderer Punkt, der sich in den Interviews herausgestellt hat, betrifft die Organisation der Zuständigkeitsbereiche für die neuen Formen des Menschenhandels im Rahmen der Strafverfolgung und des Opferschutzes. Im Aufgabenbereich der Polizei wurden die Zuständigkeitsbereiche für die Delikte Menschenhandel geklärt. Es wurden jedoch keine Entscheidungen von Seiten des Staates getroffen, die die Infrastruktur und vor allem die Finanzierung der Unterstützungsangebote für die Betroffenen von Menschenhandel regeln.

## 6. Rechtliche Bestimmungen und Soziale Arbeit

Die Sozialarbeiterinnen erfüllen auf dem Gebiet Frauenhandel im Rahmen der Strafverfolgung und des Opferschutzes zwei Funktionen, eine beratende und eine transmittierende. Mit der beratenden Funktion informieren die Sozialarbeiterinnen die Opfer über ihre Rechte. Diese Funktion spielt sich auf einer Mikroebene ab. Es besteht direkter Kontakt mit den Betroffenen, und damit wird eine konkrete Unterstützung geleistet. Die Sozialarbeiterinnen sollten über ein Grundverständnis von Rechtsnormen verfügen: über das Aufenthaltsgesetz, um die Klientinnen über ihren Aufenthaltsstatus beraten zu können; über das Strafgesetz, um die Klientinnen über die Möglichkeit, als Zeuginnen gegen die Menschenhändler auszusagen, zu informieren und über das Asylbewerberleistungsgesetz, um finanzielle und medizinische Hilfe vorzustellen.

Die Sozialarbeiterinnen tragen durch ihre beratende Funktion zur Umsetzung der rechtlichen Bestimmungen bei, können jedoch durch diese Arbeit in einen Rollenkonflikt geraten. Auf der einen Seite wollen

sie gesetzestreu beraten, auf der anderen Seite wollen sie ihre Klientinnen vor Gefährdung schützen. Ein weiterer Rollenkonflikt entsteht dadurch, dass die Sozialarbeiterinnen auf der einen Seite nach § 203 StGB schweigepflichtig sind und auf der anderen Seite kein Zeugnisverweigerungsrecht haben. Bei der Debatte um das Strafrechtsänderungsgesetz wurde auch die Erweiterung des § 53 StPO Zeugnisverweigerungsrecht aus beruflichen Gründen auf Beraterinnen von Menschenhandelsopfern diskutiert. Nach diesem Paragraphen sind bestimmte Berufsgruppen zur Verweigerung des Zeugnisses berechtigt. Die Beraterinnen, die in der Regel staatlich anerkannte Sozialarbeiterinnen sind, gehören nicht dazu. Es wurde empfohlen, das Zeugnisverweigerungsrecht an die Organisationsform und nicht an die berufliche Qualifikation zu knüpfen, da die in den Fachberatungsstellen Tätigen aus unterschiedlichen Berufsgruppen kommen. Die Begründung der Erweiterung des § 53 StPO liegt darin, dass das Vertrauen der Opfer von Menschenhandel eher gegenüber den Beraterinnen aus den Fachberatungsstellen als gegenüber den staatlichen Stellen, insbesondere der Polizei, besteht. Wenn die Betroffenen in einem Vertrauensverhältnis über ihre rechtliche Situation beraten werden, können sie häufig als Zeuginnen gewonnen und stabilisiert werden. Diese Erweiterung des Zeugnisverweigerungsrechts auf Sozialarbeiterinnen wurde jedoch bei der Diskussion um die Strafrechtsänderung nicht umgesetzt.

Unter der transmittierenden Funktion ist zu verstehen, dass die Sozialarbeiterinnen in der Praxis Erfahrungen sammeln, diese mit den aktuellen Rechtsnormen abgleichen und ihre daraus entstehenden Forderungen an die politischen Gremien weiterleiten. Diese Funktion betrifft eine Makroebene, das heißt sie wirkt sich nützlich für die ganze Opfergruppe von Menschenhandel aus und nicht nur für Einzelpersonen. Die Strafrechtsänderung ist ein Beispiel dafür. Die Sozialarbeiterinnen beobachteten in ihrer Praxis, dass es nicht nur Opfer von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung gibt, sondern dass auch Frauen, die nicht strafrechtlich als Opfer erfasst wurden, Betroffene von Menschenhandel waren. Um diese Opfer strafrechtlich zu erfassen, war Ban Ying e.V. an dem Prozess der Strafrechtsänderung zum Beispiel durch Lobbyarbeit beteiligt. Durch die transmittierende Funktion tragen die Sozialarbeiterinnen zu einem realitätsnahen rechtlichen Verständnis von Menschenhandel bei. Durch die Beschreibung dieser beiden Funktionen wird deutlich, dass die Ausübung der beruflichen Tätigkeit im Bereich des Frauenhandels von den Sozialarbeiterinnen Grundwissen über die Rechtsnor-

men, die die Strafverfolgung und den Opferschutz betreffen, erfordert. Die Sozialarbeiterinnen sind nicht für die juristisch korrekte Auslegung von Menschenhandel zuständig und sind auch keine umsetzende Behörde für rechtliche Bestimmungen. Durch ihre praktischen Erfahrungen tragen sie jedoch zu einem der Realität entsprechenden Verständnis von Menschenhandel bei. Weiterhin beteiligen sie sich durch die Erfüllung ihrer Aufgaben an der effektiven Umsetzung der Rechtsnormen. Von den Sozialarbeiterinnen werden „... keine strafrechtlichen Expertenkenntnisse erwartet, sondern Basiswissen, das ihnen die Möglichkeit gibt, ihre eigene berufliche Rolle einzuschätzen, Klienten erste Ratschläge zu geben sowie als Fachkräfte zu Fragen ihrer Profession im strafrechtlichen Prozess fundiert Stellung zu nehmen“ (Brühl u.a. 2005, S. 14).

## 7. Schlussbemerkungen

Die Erfahrung mit der Umsetzung der Rechtsnormen zeigt, dass Strafverfolgung und Opferschutz nicht nur zusammenhängen, sondern dass sie sich gegenseitig bedingen, denn in der Praxis werden die Menschenhändler nur dann verurteilt, wenn ihnen ihre Tat nachgewiesen werden kann. Der Beweis kann vor allem durch die Aussagen derjenigen Zeuginnen und Zeugen gesichert werden, die Betroffene von Menschenhandel sind. Da den Betroffenen kein Schutz nach ihrer Aussage gegeben wird, kommt es häufig nicht zu einer Verurteilung der Täter. Der Schutz ist meistens mit der Sicherung des Aufenthaltsstatus verbunden, da die Opfer Angst vor Rache von Seiten der Täter haben, wenn sie ungeschützt in ihr Herkunftsland zurückkehren. Die Praxis zeigt, dass – auch wenn eine Gefährdung vorliegt – es nicht unbedingt zur Erteilung einer Aufenthaltsverlängerung nach § 25 Abs. 3 AufenthG kommt. Eine Lösungsmaßnahme für die Verbesserung der Gewährung des Opferschutzes stellt eine Verstärkung der personellen Ressourcen bei den Fachberatungsstellen dar. Da Strafverfolgung und Opferschutz miteinander verwoben sind, bedarf es einer Bereitschaft aller Beteiligten zu Fortbildung und verstärkter Kooperation. Wenn die Strafverfolgung als Hauptinteresse des Staates im Vordergrund steht und die Gewährung eines umfassenden Opferschutzes nicht nur in den Hintergrund tritt, sondern vernachlässigt wird, kommt es zu ineffektiver Umsetzung der Strafverfolgung, da sich Opferschutz und Strafverfolgung bedingen.

Sowohl auf der internationalen als auch auf der nationalen Ebene sind die Staaten durch die Gesetzgebung sehr gut ausgerüstet, um gegen Frauenhandel vorzugehen. Die Gesetze können jedoch nicht greifen, da es zum einen für die Täter zu viele Vor-

teile bringt, Gewinne an der Ware „Frau“ abzuschöpfen und das Risiko, hierfür bestraft zu werden, gering ist. Zum anderen sind die Frauen auf Grund des ökonomischen Gefälles zwischen den armen und den reichen Ländern eher bereit, das Risiko einer ungewissen Migration auf sich zu nehmen. Das Angleichen des Lebensstandards und die Bekämpfung der Armut bilden für mich eine nachhaltige Möglichkeit, Frauenhandel zu bekämpfen.

## Anmerkungen

1 Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 15. November 2000 gegen die grenzüberschreitende Kriminalität. Die Bundesrepublik Deutschland unterzeichnete am 12. Dezember 2000 das Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 15. November 2000 gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität in Palermo.

2 „Früher begleiteten Frauen in erster Linie Männer als deren Familienangehörige, während sie heute weit öfter selbst die Migration als Lebensstrategie wählen und selbstständig migrieren. Diese Entwicklung wird auch als ‚Feminisierung der Migration‘ bezeichnet.“ (Mentz 2001, S. 76 f.).

3 Eine der Bedingungen, die die betroffenen Frauen von Menschenhandel erfüllen müssen, ist, einen Arbeitsplatz außerhalb der Prostitution zu finden. Zirka 500 „Prostitutionaussteigerinnen“ nehmen an dem Modell italienweit teil (Oberlies 2005).

4 Die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen des Landes Berlin finanziert folgende Beratungsstellen: Ban Ying e.V. Koordinierungs- und Beratungsstelle, Ban Ying e.V. Zufluchtswohnung, ONA e.V. Zufluchtswohnung, eine Personalstelle bei IN VIA e.V. und eine halbe Stelle bei der Beratungsstelle für Prostituierte Hydra e.V. (Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen des Landes Berlin 2004).

5 „Die Beraterinnen ... leisten individuelle Einzelfallhilfe, das heißt die Frau steht mit ihrer persönlichen Lebensgeschichte im Mittelpunkt. Ziel der psychosozialen Beratung ist es, die Klientin zu stabilisieren, zu motivieren und mit ihr zusammen zukunftsgerichtet Perspektiven zu entwickeln“ (Koelges u.a. 2002, S. 152).

## Literatur

Brühl, Albrecht u.a.: Strafrecht und Soziale Praxis. Stuttgart 2005

Bundesgesetzblatt: Teil I, 2005, S. 239 ff.

Eckhardt, Doris; Schmitt, Gabriele: Prozessbeobachtung bei einem Menschenhandelsverfahren. In: FiM – Frauenrecht ist Menschenrecht (Hrsg.): 20 Jahre für Frauenrechte, Ökumenische Arbeitsgruppe. Frankfurt am Main 2001

Entwurf eines Gesetzes der Bundesregierung: Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 15. November 2000 gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, BR-Drs. 6/05

Galuske, Michael: Grundlagen Sozialpädagogik/Sozialarbeit, Methoden der Sozialen Arbeit. Eine Einführung. Weinheim 2002, S. 263 ff.

Klemke, Anna: Frauenhandel in der Bundesrepublik Deutschland – das Verständnis und die Umsetzung der wesentlichen

rechtlichen Bestimmungen. Diplomarbeit an der Katholischen Hochschule für Sozialwesen. Berlin 2005

**Koelges**, Barbara u.a.: Probleme der Strafverfolgung und des Zeuginnenschutzes in Menschenhandelsprozessen – eine Analyse von Gerichtsakten. Boppard 2002

**Kröger**, Theda: Stellungnahme zum Entwurf des Strafrechtsänderungsgesetzes §§ 180b, 181 StGB. In: Deutscher Bundestag, Protokoll Nr. 54. 15. Wahlperiode, Rechtsausschuss. Berlin 30.6. 2004

**Menz**, Ulrike: Frauenhandel als migrationsrechtliches Problem. Frankfurt am Main 2001

**Oberlies**, Dagmar: Gegen Frauenhandel hilft eine globalisierte Politik. Betroffene brauchen mehr Hilfe und Unterstützung. [www.fluechtingsrat.net/info/info2002/200237/frauenhandel/frauenhandel.html](http://www.fluechtingsrat.net/info/info2002/200237/frauenhandel/frauenhandel.html) (Stand: 16.3.2005)

**Rahmenbeschluss des Rates**: Zur Bekämpfung des Menschenhandels. In: Amtsblatt vom 1.8.2002 Nr. L 203, S. 1 ff.

**Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen des Landes Berlin**: Wolf beantwortet Große Anfrage zum Thema „Menschenhandel“ im Abgeordnetenhaus. Berlin 25.11.2004. [www.berlin.de/senwiarbfrau/presse/2004/11/25-11\\_1.htm](http://www.berlin.de/senwiarbfrau/presse/2004/11/25-11_1.htm) (Stand: 1.2.2005)

# Jugendhilfeplanung

## Entwicklungsstand und Perspektiven

Helmut Lukas

### Zusammenfassung

Mit der Verpflichtung zur Jugendhilfeplanung und ihrer Konkretisierung in § 80 Sozialgesetzbuch (SGB VIII) verbinden sich seit 1991 vielfältige fachpolitische und fachliche Erwartungen an einen problemangemessenen Ausbau der Kinder- und Jugendhilfe. Die Bewertung des heute erreichten Entwicklungsstandes soll Antworten auf die Frage nach den Leistungsmöglichkeiten und -grenzen von kommunaler Jugendhilfeplanung geben.

### Abstract

Since 1991, the obligation to provide youth services planning which is anchored in Article 80 of the German Code of Social Law (SGB VIII) has involved multiple political specific and professional expectations towards an adequate extension of the child and youth welfare service which is tailored to emerging problems. The assessment of the development level achieved so far is to answer the question on performance opportunities and limits of local authorities regarding youth services planning.

### Schlüsselwörter

Jugendhilfe - Planung - Sozialgesetzbuch VIII - Leistung - Funktion - Kommunalverwaltung

### Jugendhilfeplanung als Teil der kommunalen Planung

Im Rückblick zeigt sich, dass erst in den letzten 25 Jahren grundlegende fachliche Entwicklungen zur Begründung einer eigenständigen kommunalen Sozialplanung realisiert wurden. Sozialplanung als Fachplanung für die Erfüllung der sozialen Aufgaben in den Kommunen und Kreisen wurde als eine wichtige kommunale Aufgabe erkannt und folglich in ihren fachlichen Grundlagen entwickelt und erprobt. Sie wurde in der Folge Lehr- und Lernstoff auch in der Sozialarbeiterausbildung.

Sozialplanung etablierte sich als integraler Bestandteil kommunaler Planung, in der sich unter dem Dach der Stadt- und Kreisentwicklungsplanung als übergreifender Gesamtplanung für die Gebietskörperschaft die unterschiedlichen Planungsebenen, Planungsverpflichtungen und Planungsfelder mit ihren jeweils spezifischen Instrumenten als Fachplanungen beziehungsweise Ressortplanungen voneinander abgrenzten. Eine gewisse Diffusion des ganzheitlichen Planungsgedankens durch die Verselbstständi-