

Heraus-
geberInnen

Sonja Buckel
Peter Derleder
Andreas Fischer-
Lescano
Günter Frankenberg
Felix Hanschmann
Tanja Hitzel-
Cassagnes
Eva Kocher
Anne Lenze
Joachim Perels
Edda Weißlau

Heft 4 · 2012
Jahrgang 45



Nomos

Kritische Justiz

Vierteljahresschrift für Recht und Politik

Schwerpunkt: Behinderungen

Welti, Behinderung und Rehabilitation: Ist das Besondere von
allgemeinem Interesse für Recht und Politik?

Derleder, Anekdote zum Schicksal eines Schwerbehinderten

Lachwitz, Auswirkungen der UN-Behindertenrechtskonvention
auf das deutsche Geschäftsfähigkeits- und Betreuungsrecht

Degener, Das Recht auf inklusive Bildung als Menschenrecht

Tolmein, Selbstbestimmungsrecht der Frau, Pränataldiagnostik
und die UN-Behindertenrechtskonvention

Frehe, Soziale Teilhabe: ein Menschenrecht. Der Gesetzentwurf
des Forums behinderter Juristinnen und Juristen

Außerdem:

Rottleuthner, Eine Auseinandersetzung mit Joachim Wagners
Buch „Richter ohne Gesetz“

Henning/Walentowitz, 10 Jahre Prostitutionsgesetz

Rezensionen von *Hanschmann*, *Boll*, *Schweitzer* und *Kostorz*



10 Jahre Prostitutionsgesetz: Mehr Menschenhandel durch Legalisierung von Prostitution?

Ein aktuelles Lehrstück über den Umgang von Wissenschaft mit dem Thema „Menschenhandel“

Daten zum Umfang von „Menschenhandel“ stehen seit zwei Jahrzehnten hoch im Kurs. Ihr politischer Gebrauchswert liegt in der Unterfütterung weltweit angeregter Strategien zur Bekämpfung und Kontrolle von nicht-reproduktivem Sex in der Prostitution sowie von irregulärer Migration.¹ Wie die 2006 von GAO² in den USA ausgelöste Auseinandersetzung um die von US-Behörden gesammelten Daten zu Menschenhandel zeigte, beeinflussen politische Erwartungshaltungen in erheblichem Maße die Erhebungs- bzw. Schätzmethode und damit auch die Ergebnisse derartiger Datensammlungen.

Letzteres scheint auch auf die 2011 veröffentlichte und von bundesdeutschen Medien als „EU-Studie“ bezeichnete Untersuchung „Does Legalization of Prostitution Increase Human Trafficking?“³ zuzutreffen. Die 33-seitige Studie entstand im Rahmen eines von der EU-Kommission finanzierten Forschungsprojekts unter Federführung der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Göttingen.

Cho/Dreher/Neumayer befassen sich mit der Frage, wie sich Zufuhr und Nachfrage sexueller Dienstleistungen verändern, wenn ein bislang illegaler Markt in ein legales System transformiert wird. Ob dabei der Anteil „gehandelter“ Frauen zu- oder abnehme, richte sich nach dem Verhältnis von „scale-effect“ und „substitution-effect“. Ersterer besagt, dass „gehandelte Frauen“ – unterstellt als konstante Teilmenge aller der Prostitution nachgehenden Frauen – mit einer Ausdehnung der Prostitution stets zunehmen, während der „substitution-effect“ für eine Verringerung dieses Anteils durch vermehrte Beschäftigung legaler einzelner Frauen in der legalisierten Prostitution steht. Aufgrund der Gegenläufigkeit beider Effekte seien bloß theoretische Erwägungen zum Verhältnis von Prostitutions-Legalisierung und Menschenhandel unfruchtbar. Es bedürfe vieler mehr empirischer Analysen.

Die Ausgangsdaten für ihre empirische Analyse entnehmen die Verfasser/innen der „EU-Studie“ einem Bericht, der 2006 vom Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) veröffentlicht wurde.⁴ Sie unterwerfen die dort entnommenen Daten statistischen Schätzverfahren und gelangen schließlich zu dem nunmehr mathematisch verifizierten Schluss, dass auf globalem Maßstab Prostitutions-Legalisierung zu mehr Menschenhandel führe. Die Behauptung der Verfasser/innen, dass die sich auf 150 Länder beziehenden UNODC-Daten geeignet seien, signifikante Aussagen zum Verhältnis von Prostitutions-Legalisierung und Menschenhandel zu treffen, darf jedoch mit Fug und Recht bestritten werden. Denn die von UNODC erhobenen Daten beziehen sich ausschließlich auf das *Ausmaß der Berichterstattung* über Menschenhandel, nicht aber auf das davon zu unterscheidende *Ausmaß des tatsächlichen Vorkommens* von Menschenhandel. UNODC wies seinerzeit unmissverständlich darauf hin, dass eine Zählung von Berichten, die die (angegebene bzw. nicht angegebene) Zahl jeweils betroffener Menschenhandels-Opfer unberücksichtigt lässt, nicht als Maß für den tatsächlichen Umfang von Menschenhandel missverstanden werden dürfe.⁵

Die Verfasser/innen der „EU-Studie“ ignorieren jedoch konsequent die dem UNODC-Report zugrunde liegende Differenzierung zwischen Berichten über Menschenhandel und Fällen von Menschenhandel. So übernehmen sie aus dem UNODC-Bericht eine Tabelle, deren Überschrift im Original lautet: „Incidence of Reporting of Destination Countries“.⁶ In der „EU-Studie“ wird besagte UNODC-Tabelle zwar 1:1 übernommen, deren Überschrift jedoch kreativ abgewandelt zu: „Distribution of Countries across Categories of Human-Trafficking Inflows“.⁷ Der Unterschied ist offensichtlich: Die Häufigkeit der Berichterstattung über Menschenhandel wird als Messung realer Menschenhandelsströme ausgegeben. Eine sinnentstellende Fälschung.

Da die UNODC-Daten gar nicht beanspruchten (und somit auch nicht leisteten), das reale Ausmaß von Menschenhandel abzubilden, eignen sie sich auch nicht als Grundlage für die von den Verfasser/innen der „EU-Studie“ durchgeführten Rechenoperationen. Die besten statistischen Methoden erweisen sich als wertlos, wenn die zugrunde liegenden Daten nicht die Qualität und den Informationsgehalt besitzen, der ihnen fälschlich unterstellt wird.

Der vermeintlich zentrale Befund der „EU-Studie“, wonach Länder mit legalisierter Prostitution mehr Menschenhandel aufweisen als solche ohne legale Prostitutionsausübung, ist mithin nicht erbracht.

Kleinsaut wird von den Verfasser/innen der „EU-Studie“ eingeräumt, dass der behauptete Zusammenhang von Prostitutions-Legalisierung und Menschenhandel von ihnen „nur im globalen Kontext“ und nur „im Durchschnitt“ nachgewiesen sei und Rückschlüsse auf einzelne Länder somit nicht möglich seien. Daher bedürfe es weiterer vergleichender Länder-Studien, um zu klären, ob es sich tatsächlich um einen kausalen Zusammenhang oder nur um einen „scheinbaren Effekt“ handle.⁸ Ein Vergleich von Schweden, Dänemark und Deutschland soll weiteren Aufschluss bringen.

1 Vgl. dazu: Thié (Hrsg.), Menschen Handel – Wie der Sexmarkt strafrechtlich reguliert wird, Berlin 2008, S. 183 ff.

2 Das United States Government Accountability Office (GAO) dokumentierte die Einflussnahme zahlreicher politischer Gremien auf die US-Menschenhandels-Politik und deckte auf, dass die offiziellen US-Daten zu Menschenhandel von einer einzigen Person (!) erstellt wurden, die zudem ihre Arbeit nicht dokumentierte. Vgl. Human Trafficking – Better Data, Strategy and Reporting. Needed to Enhance U.S. Antitrafficking Efforts Abroad (www.gao.gov/new.items/d06825.pdf), abgerufen am 13.8.2012.

3 Die aktuelle dritte Version dieser Studie von Dr. Seo-Young Cho (Universität Göttingen), Prof. Axel Dreher (Universität Heidelberg) sowie Prof. Eric Neumayer (London School of Economics) findet sich unter: http://www.seo-young-cho.net/mediapool/99/998280/data/WP71_Cho_Dreher_Neumayer_Legalized_Prostitution.pdf (abgerufen am 5.7.2012). Wir nennen diese Publikation fortan abkürzend „EU-Studie“.

4 United Nations Office on Drug and Crime (UNODC), Report on Trafficking in Persons: Global Patterns, 2006; siehe: http://www.unodc.org/pdf/traffickingpersons_report_2006ver2.pdf (abgerufen am 8.9.2012).

5 Vgl. Fn. 4, S. 114–116; dazu auch Feingold: „Though analyzing patterns of reporting on trafficking might be quite useful, it should not be confused with analyzing patterns of trafficking“, in: Andreas/Greenhill (ed.), Sex, Drugs, and Body Counts, Ithaca 2010, S. 69.

6 Fn. 4, S. 20.

7 Fn. 3, Appendix B, S. 43.

8 Fn. 3, S. 22.

Dieser Vergleich nimmt gerade mal dreieinhalb Seiten der „EU-Studie“ ein. Ganze sechs Zahlenangaben reichen den Verfasser/innen zur Bestimmung des Verhältnisses von „scale-effect“ und „substitution-effect“ auf Länderebene: Es handelt sich um die geschätzte Zahl der Prostituierten bzw. der Menschenhandels-Opfer im Jahr 2004 für Schweden (1.500/500), Dänemark (6.000/2.250) und Deutschland (150.000/32.800).⁹

Nach Angaben der Verfasser/innen¹⁰ soll es sich hierbei um „ILO-Schätzungen“ aus dem 2005 veröffentlichten „Global Report“¹¹ handeln, auf denen auch eine 2006 erschienene ILO-Publikation von Danailova-Trainor/Belser¹² basiert. Eine Überprüfung erweist diese Angaben jedoch als falsch.

Die ILO schätzte die Zahl weltweiter Opfer von Zwangsarbeit in ihrem Report von 2005 auf 12,3 Mio. Menschen. Diese Zahl sei mit einem methodischen Schätzungsfehler von +/- 2,5 Mio. behaftet. Da ein solcher Schätzfehler in dem Maße zunehme, wie von der globalen auf die regionale bzw. die nationale Ebene gegangen werde, beschränkte sich ILO ausdrücklich auf eine bloß „globale Schätzung“, um keine falsche Eindeutigkeit vorzuspiegeln. Es finden sich daher dort keine nationalen Schätzzahlen: „Diese Methode erbringt keine verlässlichen Länderschätzungen, die nur durch systematische und eingehende nationale Felduntersuchungen beschafft werden können.“¹³

Daraus ergibt sich, dass die Verfasser/innen der „EU-Studie“ ihre Zahlen zu Prostitution und Menschenhandel für die drei in die Fallstudien einbezogenen Länder nicht aus dem „Global Report“ der ILO entnommen haben können. Da sich entsprechende Daten auch nicht in der angegebenen Publikation von Danailova-Trainor/Belser finden, stellt sich die Frage, woher die Zahlenangaben der drei miteinander verglichenen Länder stammen.

Das Mysterium der Herkunft dieser Daten löst sich auf, wenn man weiß, dass die für den ILO-Report von 2005 gesammelten 3.164 Datenbestände in drei gesonderte Datenbanken einfließen. Nur eine von ihnen, die Datenbank „P“ mit 1.534 „reported cases“, wurde zur Grundlage der ILO-Schätzungen. Daneben existierten zwei weitere Datenbanken: die Datenbank „G“ mit 730 Datensätzen sowie die Datenbank „R“ mit 900 „Referenz-Daten“. Beide Male handelte es sich jedoch nicht um „berichtete Fälle“ von Zwangsarbeit, auf denen die ILO-Hochrechnungen beruhten, sondern um Schätzungen Dritter, die von der ILO lediglich zur Vergleichszwecken herangezogen wurden.¹⁴ Dabei soll es sich um insgesamt 219 Berichte gehandelt haben, die kumulierte Schätzungen („aggregate estimates“) zu Menschenhandel und zu Prostitution im Allgemeinen enthielten.¹⁵ Die Datenbasis von Danailova-Trainor/Belser (2006) ist nach eigenen Angaben nicht identisch mit der des ILO-Reports von 2005: „Während die globale Schätzung von ILO sich auf die Hochrechnung von tatsächlichen Begebenheiten bezog, verwenden wir in diesem Papier ausschließlich kumulierte Schätzun-

gen.“¹⁶ Kumulierte Schätzungen, deren Zustandekommen jedoch völlig im Dunkeln liegen und deren Qualität von Danailova-Trainor/Belser selbst als äußerst dürftig¹⁷ bezeichnet wurde, hinderten sie freilich nicht, in einer mehr als fragwürdigen Art und Weise neue länderspezifische Schätzungen zu Prostitution und Menschenhandels-Opfern vorzunehmen,¹⁸ die von den Verfasser/innen der „EU-Studie“ unkritisch übernommen wurden.

Die in der „EU-Studie“ aus dem Zylinder gezauberten länderspezifischen Daten zu Prostitution und Menschenhandel entstammen mithin einer trüben Quelle. Eine Auseinandersetzung mit der Methode des Zustandekommens derartiger Schätzzahlen unterbleibt, stattdessen schmückt man sich mit dem Renommee der Internationalen Arbeitsorganisation („ILO-Schätzungen“). Bei Licht betrachtet handelt es sich um Datenmüll – bestens geeignet allerdings, um politisch opportune Botschaften zu verbreiten. Markige Vergleiche wie jener, wonach Deutschland im Vergleich zu Schweden 60mal so viele Prostituierte und 62mal so viele Opfer von Menschenhandel habe, obwohl die deutsche Bevölkerung nicht einmal 10mal so groß sei wie die Schwedens,¹⁹ sollen den Schluss nahelegen, dass im Gefolge der Prostitutions-Legalisierung in Deutschland einiges aus dem Lot geraten sei.

Mit Verweis auf die ebenfalls von der EU finanzierte Publikation von Di Nicola²⁰ wird versichert, die von der aktuellen „EU-Studie“ ermittelten Größenordnungen zur Zahl der Opfer von Menschenhandel würden dort bestätigt. Dabei wird ausgeblendet, dass sich die Veröffentlichung von Di Nicola durch eine nicht minder haarsträubende Methodologie der Generierung von Daten zu Menschenhandel auszeichnet.

Di Nicola bezieht sich auf eine 2002 vom britischen Innenministerium veröffentlichte Studie, wonach im Falle von Sexualdelikten in Großbritannien nur zwei von zehn Opfern von sich aus bei der Polizei Anzeige erstatten. Ausgehend von diesem Verhältnis von 1:5 versucht Di Nicola eine Bestimmung der Dunkelziffer für Menschenhandels-Opfer. In Anbetracht deren mangelnden Vertrauens in Behörden, deren illegalen Status etc. glaubt man, hier von einem höheren Verhältnis ausgehen zu können: Bezogen auf die polizeilich sich meldenden Opfer von Menschenhandel wird deren Minimum mit 1:10, deren Maximum mit 1:20 beziffert. Das geschätzte Maximum der tatsächlichen Menschenhandels-Opfer ist somit stets doppelt so hoch wie das Minimum.²¹

Diese willkürliche und gegenüber britischen Sexualdelikten noch einmal verdoppelte bzw. vervierfachte Dunkelziffer dient Di Nicola als Grundlage für eine Schätzung des Umfangs von Menschenhandel in den EU-Staaten. Für Deutschland wurde der Einfachheit halber nicht etwa die sich selbst bei der Polizei meldenden Opfer, sondern die Gesamtheit der polizeilich vermuteten Opfer mit dem Faktor 10 bzw. 20 multipliziert, sodass aus 1.235 mutmaßlichen Opfern für 2003 im Handumdrehen geschätzte max. 24.700 Opfer wurden. Diese wundersame Art der Schätzung sorgt für hohe Opferzahlen und ist damit ebenso geeignet, die

9 Fn. 3, S. 24/25.

10 Fn. 3, S. 24.

11 Der auf Deutsch veröffentlichte Bericht ist nachzulesen unter <http://www.ilo.org/public/german/regional/europro/boim/download/allianzgegenzwangsarbeit.pdf> (abgerufen am 14.7.2012).

12 Danailova-Trainor/Belser, Globalization and the illicit market for human trafficking: an empirical analysis of supply and demand, ILO working paper Nr. 78, Genf 2006, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/-dgreports/-/-integration/documents/publication/wcms_081759.pdf (abgerufen am 15.7.2012).

13 Fn. 11, S. 11.

14 Vgl. Belser, de Cock, Mehran, ILO Minimum Estimate of Forced Labour in the World, Genf 2005, S. 50/51, siehe: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/-ed_norm/-/-declaration/documents/publication/wcms_081913.pdf (abgerufen am 8.9.2012).

15 Fn. 12, S. 7.

16 Fn. 12, S. 7.

17 Fn. 12, S. 8.

18 Man bildete schlicht das arithmetische Mittel aus bereits vorliegenden Schätzungen. Das geht so: „Taking the example of Greece, we found again three different aggregate estimates from three different sources. These sources estimated that there are, respectively, 10.000, 15.000 and 24.700 people in prostitution – giving a country-average of 16.567. This method is of course not ideal, since some of the underlying aggregate data, which are used in our country-estimates may be of bad quality.“ (Fn. 12, S. 8).

19 Fn. 3, S. 25.

20 Di Nicola et al., Study on National Legislation on Prostitution and the Trafficking in Women and Children, Brüssel 2005 (http://transcrime.cs.unim.it/te/iso/publicazioni/AP/legislation_on_prostitution_english.pdf), abgerufen am 13.8.2012).

21 Fn. 20, S. 11/12.

Legalisierung von Prostitution in Deutschland in einem schlechten Licht erscheinen zu lassen.

Dabei ist die allgemein verbreitete Annahme einer mangelnden Anzeigebereitschaft von Menschenhandels-Opfern, die auch der Schätzungsmethodologie von Di Nicola zugrunde liegt, durchaus in Zweifel zu ziehen, nachdem eine 2006 vom BKA veröffentlichte Studie zu dem als „überraschend“ eingestuften Ergebnis kam, dass 38 % bzw. 43 % der darin untersuchten Menschenhandels-Verfahren von den Opfern selbst angezeigt wurden.²² Die Verfasser/innen der „EU-Studie“ setzen sich auch damit nicht auseinander.²³

Stattdessen referieren sie, dass laut Di Nicola die Zahl der Menschenhandels-Opfer in Deutschland von 1996 bis 2001 zunächst gesunken sei (2001: min. 9.870/ max. 19.740 Opfer), anschließend aber bis 2003 – „unter der vollen Legalisierung der Prostitution“ – auf min. 12.350/ max. 24.700 Opfer angestiegen sei.²⁴ Das wird als Beleg für einen Kausalzusammenhang von Prostitutions-Legalisierung und der Zunahme von Menschenhandel gedeutet. Misslich allerdings, dass die Verfasser/innen der „EU-Studie“ die Zahlen bei Di Nicola selektiv wiedergeben und unterschlagen, dass das dort behauptete Anwachsen von Menschenhandel in Deutschland bereits im Jahr 2000 begann – mithin zwei Jahre vor Inkrafttreten des deutschen Prostitutionsgesetzes!

Überhaupt fragt man sich, was Daten zu Prostitution und Menschenhandel, die aus einem Untersuchungszeitraum von 1995 bis 2003 stammen, zur Bilanzierung eines Gesetzes beitragen können, dass 2002 in Kraft getreten ist. Hätte man stattdessen die in der Polizeilichen Kriminalstatistik²⁵ dokumentierte Entwicklung mutmaßlicher Opfer von Menschenhandel hierzulande betrachtet, so hätte eine Gegenüberstellung der neun Jahre vor bzw. nach dem Prostitutionsgesetz ergeben, dass die Zahl der Opfer von Menschenhandel um 16,5 % zurückgegangen ist. Diese rückläufige Entwicklung nöngte seinerzeit das Bundesinnenministerium, dazu eigens eine Untersuchung in Auftrag zu geben.²⁶ Auch damit keine Auseinandersetzung: ein klarer Fall von Realitätsverweigerung.

Schlussbemerkung

Die Verfasser/innen der „EU-Studie“ haben sich im Daten-Supermarkt bedient, haben gesammelt, gezählt und gemessen, was das Zeug hält – und haben es in ihrem blinden Eifer versäumt zu bestimmen, was sie eigentlich messen. Eine Definition von ‚Menschenhandel‘ oder von ‚Legalisierung‘ der Prostitution sucht man in ihrer Studie vergebens.

Auf Kritik haben sie bislang nur mit kosmetischen Korrekturen reagiert.²⁷ In der mittlerweile dritten Version ihrer Studie (Juni 2012) räumen Cho/Dreher/Neumayer in einer nachträglich aufgenommenen Verlegenheits-Fußnote ein, dass es „Bedenken“ gegenüber ihrem methodischen Vorgehen gäbe.²⁸ Doch das macht das ganze Elend der „EU-Studie“ nur umso offensichtlicher: Da die „verfügbaren Daten“ zu Menschenhandel nun mal nicht verlässlich seien und es andere nicht gäbe, so die Verfasser/innen, bliebe ihnen eben nichts anderes übrig, als diese zum Ausgangspunkt ihrer mathematischen Schätzungen zu machen.

Die dritte Version der „EU-Studie“ ist nunmehr als „Economics of Security Working Paper 71“ unter dem Label des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung veröffentlicht. Sie erweckt den Eindruck, als wolle man Spuren verwischen. Nicht nur stilistische Änderungen, auch die Abänderung des Titels und der Hinweis „First published 2012“ deuten in diese Richtung. Im Unterschied zur ersten und zweiten Version fehlt zudem der bisher enthaltene aufschlussreiche Hinweis auf die finanzielle Unterstützung seitens der EU-Kommission.

Die Zahlenspielerien und der Schätzungshokuspokus von Cho/Dreher/Neumayer sind geeignet, jegliche Legalisierung von Prostitution als kriminalitätsfördernd zu denunzieren und in Misskredit zu bringen. Frauen in der Prostitution, deren Recht auf freie Berufsausübung durch derartige Publikationen erneut zur Disposition gestellt wird, werden zu Opfern: nicht von ‚Menschenhändlern‘, sondern von Wissenschaftler/innen, denen die Interessen ihrer Auftraggeber und ihre Karriere offenbar mehr bedeuten als die Einhaltung wissenschaftlicher Standards.

22 Vgl. A. Herz/E. Minthe, Straftatbestand Menschenhandel – Verfahrenszahlen und Determinanten der Strafverfolgung, Wiesbaden 2006, S. 135.

23 Mittlerweile gilt „Menschenhandel zum Zwecke sexueller Ausbeutung“ im deutschen Strafrecht nicht mehr als „Sexualdelikt“, sondern als „Freiheitsdelikt“. Auch unter diesem Aspekt ist die Annahme einer auf Scham basierten hohen Dunkelziffer fraglich. Für die Verfasser/innen der „EU-Studie“ ist das kein Thema.

24 Vgl. Fn. 11, S. 20.

25 Vgl. http://www.bka.de/DE/Publikationen/PolizeilicheKriminalstatistik/pks_node.html

26 Vgl. BKA, Lagebild Menschenhandel, 2003; die empirischen Untersuchungen dazu sind Herz, Menschenhandel, Freiburg 2005, und Herz/Minthe, Straftatbestand Menschenhandel, Wiesbaden 2006. Zur ausführlichen Kritik beider Studien siehe Henning, Ein Kartenhaus bricht zusammen, in: La Muechacha 8/2011, S. 15.

27 So wurden in der mittlerweile dritten Version ihrer „EU-Studie“ in mindestens 15 Fällen aus ‚human trafficking‘ nunmehr ‚reported human trafficking‘, aus ‚trafficking intensities‘ nunmehr ‚reported trafficking intensities‘ etc. Abgewechselt ist mal von der ‚Häufigkeit des Menschenhandels‘, das andere Mal wieder von der ‚berichteten Häufigkeit des Menschenhandels‘ die Rede – so als wäre beides dasselbe. Mit solcher Kosmetik soll offenbar der Kritik an der unzulässigen Umdeutung von UNODC-Daten der Wind aus den Segeln genommen werden.

28 Fn. 3, S. 34.