

Dokumentation



Bewegung in Europa und in Deutschland: Gegen Menschenhandel und für Betroffene – Chancen der deutschen Ratspräsidentschaft

Veranstaltung am 13. Juni 2007 im Deutschen Bundestag



KOK- Bundesweiter Koordinierungskreis
gegen Frauenhandel und Gewalt an
Frauen im Migrationsprozess e.V.



Programm

Begrüßungen

Dr. h. c. Susanne Kastner

Vizepräsidentin des Deutschen Bundestages (SPD)

Barbara Erritt

Vorstand des KOK e.V. und Koordinatorin bei In Via,
Katholische Mädchensozialarbeit für das Erzbistum Berlin e.V.

Angelika Graf

MdB, SPD, Mitglied des Ausschuss für Familie, Senioren,
Frauen und Jugend und stellvertretendes Mitglied der
Parlamentarischen Versammlung des Europarats

Vorträge

Worüber sprechen wir und warum?

Bärbel Uhl, Diplom-Politikwissenschaftlerin, Mitglied der
Sachverständigenengruppe der EU-Kommission

EU Regeln im Kampf gegen den Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung

Hiltrud Breyer, Politikwissenschaftlerin, Mitglied des
EU-Parlaments für Bündnis 90/Die Grünen

Was tun wir für die Betroffenen?

Julia Grohn, Rechtsanwältin, Vorstandsmitglied des KOK e.V.

Kooperation ist der Schlüssel

Dr. Birgit Schweikert, Juristin im Bundesministerium für
Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Diskussion

Abschlussrunde

Was nehme ich mit aus der Veranstaltung?

Statements von NGO-Vertreterinnen, Parlamentarierinnen u.a.



Begrüßungen

Dr. h. c. Susanne Kastner

Vizepräsidentin des Deutschen Bundestages (SPD)

Meine sehr verehrten Damen und Herren und besonders liebe Kolleginnen und Kollegen, Frau Kerstin Griese, Frau Caren Marx, Frau Irmingard Schewe-Gerigk, Frau Graf, Frau Michaela Noll, Frau Christel Humme, Frau Antje Blumenthal, Frau Christel Hahnwinkel, herzlich willkommen zu unserer heutigen Konferenz. Der Hintergrund, warum ich Sie heute begrüße, liegt darin, dass ich am 16. Januar 2007 auch im Namen des Bundestagspräsidiums insgesamt 180 000 Unterschriften der Initiative „Abpfiff“ – Schluss mit Zwangsprostitution“ entgegen genommen habe. Dabei haben wir uns überlegt, eine Konferenz genau zu diesem Thema hier im Deutschen Bundestag durchzuführen. Ich denke, alle maßgeblich an diesem Thema Interessierten sind heute hier versammelt und dementsprechend werden wir sicher konstruktiv und offen miteinander diskutieren. Wir alle wissen, dass Menschenhandel ein großes Problem ist, er ist ohne Wenn und Aber zu verurteilen. Mich persönlich erschrecken die Zahlen immer wieder: durch Menschenhandel und Zwangsprostitution wird weltweit mehr Geld verdient als beim internationalen Drogenhandel. Deshalb ist es wichtig, dass wir die europäische Komponente nicht außer Acht lassen.

Ich wünsche uns gute und konstruktive Gespräche und von dieser Zusammenkunft, dass geballte Frauenpower auch dazu führen wird, dass für die Betroffenen von dieser Konferenz Signale ausgehen und wir alle miteinander nach Lösungsansätzen suchen. Vielen Dank und einen guten erfolgreichen Nachmittag.



Barbara Erritt

Vorstand des KOK e.V. und Koordinatorin bei In Via, Katholische Mädchensozialarbeit für das Erzbistum Berlin e.V.

Sehr verehrte Frau Bundestags-Vizepräsidentin, sehr verehrte Bundestagsabgeordnete, meine sehr verehrten Damen und Herren,

im Namen des KOK möchte ich Sie hier herzlich begrüßen. KOK, das ist der „Bundesweite Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und gegen Gewalt an Frauen im Migrationsprozess“. Der KOK ist in seiner Struktur und mit seiner Fachkompetenz einzigartig in Deutschland und in Europa. Der KOK vereint 37 Mitgliedsorganisationen, darunter mehrheitlich Fachberatungsstellen. Der KOK als Dachverband bündelt spezifisches Fachwissen, kommuniziert die Erfahrungen der Organisationen in die Politik und koordiniert regionale Kräfte. Dank des Engagements und der Arbeit der Nichtregierungsorganisation ist es in Deutschland wesentlich zu einer Verbesserung der Situation der Frauen gekommen. Ich möchte hier exemplarisch nur die Vier-Wochen-Regelung nennen, die weitestgehend beachtet und praktiziert wird. Und doch muss ich sagen, die bestehenden Regelungen sind immer noch nicht ausreichend. Ich spreche hier von und für Frauen, die schwerste Menschenrechtsverletzungen erlebt haben, die Opfer von Menschenhandel geworden sind. Das sind Frauen, die nach polizeilichen Vernehmungen von einem bis zu fünf Jahren auf eine Gerichtsverhandlung warten müssen. Für diese Zeit bekommen sie eine Aufenthaltserlaubnis, die alle sechs Monate verlängert werden muss. In dieser Zeit bekommen sie Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, ca. 200 Euro monatlich. Sie haben kein Recht auf Arbeit, kein Recht auf Bildung, sie können nicht einmal einen Praktikumsplatz annehmen. Die Gesundheitsvorsorge ist auf ein absolutes Minimum reduziert. Dabei handelt es sich hier um oft schwerst traumatisierte Frauen. Ich spreche hier von und für Frauen, die zum Teil nicht mehr in ihre Heimatländer zurückkehren können und denen hier in Deutschland jegliche Eingliederungs- und Integrationshilfe verweigert ist. Ich wünsche mir und ich hoffe, dass wir für diese Frauen etwas ändern können.



Angelika Graf

MdB, SPD, Mitglied des Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und stellvertretendes Mitglied der Parlamentarischen Versammlung des Europarats

Sehr geehrte Damen, sehr geehrter Herr, liebe Kolleginnen und Kollegen, liebe Frau Erritt, ich begrüße Frau Erritt deswegen so ausdrücklich, weil ich sie seit langem kenne und sie mich bei diesem Thema, das wir heute hier behandeln - „Wie geht es Menschen, Frauen, die Opfer von Frauenhandel geworden sind?“ - das Laufen gelehrt hat. Wir waren miteinander in Polen und haben uns kundig gemacht. Ich freue mich auch, dass ich Sie für das Deutsche Parlamentarische Forum für sexuelle und reproduktive Gesundheit und Rechte begrüßen darf. Das Thema Menschenhandel, Frauenhandel in Europa ist etwas, das uns über die Jahre hinweg immer wieder beschäftigt hat, vor allem im Zusammenhang mit der Diskussion um Zwangsprostitution im Rahmen der Fußball-Weltmeisterschaft. Da wurden Zahlen genannt, die keinerlei Grundlage hatten. Es war trotzdem gut, dass wir diesen Anlass genutzt haben, um auf dieses Thema aufmerksam zu machen. Ich denke, dass wir diese gesellschaftspolitische Debatte nach der Fußball-Weltmeisterschaft nicht im Sande versickern lassen dürfen, sondern daran weiter arbeiten müssen.

Wir müssen bei der Diskussion zur Zwangsprostitution sehr aufpassen, dass wir sie nicht mit der normalen Prostitution in einen Topf werfen, denn es sind zwei völlig verschiedene Dinge. Warum kommen Frauen in die Situation, dass sie als Zwangsprostituierte hier in Deutschland arbeiten? Was treibt Männer, zu Zwangsprostituierten zu gehen? Das sind Fragen, die wir noch stärker untersuchen müssen, damit wir die richtigen Mechanismen in der Bekämpfung dieses Verbrechens entwickeln können.

Wir müssen darüber reden, warum so wenige Ermittlungsverfahren in diesem Bereich aktenkundig sind, 317 Ermittlungsverfahren gab es im Jahre 2005. Diese Zahl ist für mich völlig unverständlich. Wir müssen uns mit der Situation der Frauen befassen, die Hilfe brauchen. Wir sind in der Abstimmung über die neuen Asyl- und Bleiberechts-Regelungen. Ich hoffe, dass wir heute nicht nur über dieses Thema sprechen, denn ich glaube, es gibt noch andere Aspekte.



KOK- Bundesweiter Koordinierungskreis
gegen Frauenhandel und Gewalt an
Frauen im Migrationsprozess e.V.



Deutsche Gesellschaft für Familienplanung,
Sexualpädagogik + Sexualberatung e.V.



Vorträge

Bärbel Uhl

Diplom-Politikwissenschaftlerin, Mitglied der Sachverständigen-Gruppe der EU-Kommission zur Bekämpfung von Menschenhandel, tätig als Koordinatorin für das EU-Twinning-Projekt zur Bekämpfung von Menschenhandel in der Türkei vom Boltzmann-Institut in Wien

Worüber reden wir und warum?

Sehr geehrte Frau Vizepräsidentin, sehr geehrte Abgeordnete des Deutschen Bundestages, liebe Kolleginnen und Kollegen aus den Fachberatungsstellen und anderen Organisationen! Als ich Anfang Mai zu einer EU Konferenz zur Bekämpfung von Menschenhandel von Berlin über Mailand nach Zagreb flog, erlebte ich zum ersten Mal, wie eine unfreiwillige Rückführung eines Menschen aussieht. Zwei Sitzreihen hinter mir in der Alitalia Maschine saß ein Nordafrikaner, umringt von drei deutschen Polizeibeamten und einem amtlichen Arzt. Der rückzuführende Mensch schrie sich die Seele aus dem Leib und verfluchte die Welt im Allgemeinen und Deutsche und Italiener im Besonderen. Vor dem Flugzeug stand ein Mannschaftswagen mit weiteren Polizeibeamten, die in Wartestellung beobachteten, wie der Kapitän der italienischen Fluggesellschaft hinsichtlich des nicht erwünschten Migranten entscheiden würde. Zunächst weigerte sich dieser, den schreienden Mann zu befördern, nach der Intervention des Arztes flog er ihn doch. So wurde ich Zeugin einer staatlichen Maßnahme, bei der mind. 4 Staatsbeamte einen irregulären Migranten im Flugzeug – mit Zwischenstopp in Italien - nach Nordafrika begleiten, um ihn dort abzusetzen oder zu übergeben und anschließend wieder zurück zu fliegen. Es war erstaunlich zu beobachten, wie viele Ressourcen staatliches Handeln mobilisiert, um einen einzigen Menschen außer Landes zu bringen. Gemessen an dem personal- und kostenintensiven Aufwand und der geringen Nachhaltigkeit (die betroffene Person machte nicht den Eindruck, dass sie sich längerfristig außerhalb der EU aufhalten möchte), kann diese exekutive Seite einer Migrationspolitik fast schon als symbolische – oder vielmehr ritualisierte Politik bezeichnet werden.

Sie werden sich jetzt sicher fragen, warum ich diese Geschichte an den Anfang meiner Rede setze: schließlich geht es hierbei um eine zwangsweise durchgeführte Ausweisung eines irregulären Migranten, während das Thema der heutigen Veranstaltung „Gegen



Menschenhandel und für Betroffene“ ein, so wie es scheint, völlig anderes Politikfeld und Phänomen ist.

Im ersten Fall geht es um Verstöße gegen das Aufenthaltsrecht oder in manchen Fällen sogar um strafrechtlich relevante Delikte, und in dem heute zu diskutierenden Bereich geht es um Opfer eines schweren Verbrechens und um Menschenrechtsverletzungen.

Auch die gesellschaftliche und politische Akzeptanz beider Themen ist gegensätzlich: während sich die Geister über die Frage der Zuwanderung und deren staatliche Regulierung scheiden, sind wir uns alle einig, dass Menschenhandel bekämpft und die Betroffenen unterstützt werden müssen.

Kritisch betrachtet wirft es dennoch die Frage auf, warum trotz dieser einmütigen Haltung es bis heute keine verankerten menschenrechtlichen Standards zum Schutz von gehandelten Personen weder in Deutschland noch in Europa gibt. In praktischen Maßnahmen umgesetzt heißt dies, dass gehandelte Menschen keinen rechtlichen Anspruch auf einen von der strafverfolgungsbehördlichen Zusammenarbeit unabhängigen langfristigen Aufenthaltstitel, auf Zugang zum Arbeitsmarkt, auf Entlohnung der Zwangsarbeit oder Zwangsdienste und auf Schutz vor Stigmatisierung und Diskriminierung haben.

Und diese Frage führt uns wiederum die Situation des anfangs beschriebenen Nordafrikaners vor Augen: der fehlende Rechtsanspruch eines gehandelten Menschen kann dazu führen, dass dieser oder diese als nicht solche durch die Behörden erkannt wird oder sich auch nicht zu erkennen gibt. Als Konsequenz kann die zwangsweise vollzogene Vollstreckung der Ausreise erfolgen.

Gehandelte Menschen aus nicht EU-Ländern bewegen sich auf dünnem Eis: wenn sie als solche nicht erkannt werden oder sich nicht zu erkennen geben, droht die erzwungene Ausreise, falls sie identifiziert werden, reisen sie oft spätestens am Ende eines Prozesses freiwillig aus. Wobei die Freiwilligkeit aufgrund fehlender Alternativen hinterfragt werden muss, wie wir später noch sehen werden.

Diese auf Rückführung und nicht auf Menschenrechtsschutz ausgerichtete Menschenhandelspolitik enthebt gehandelten Menschen dem Anspruch auf Gerechtigkeit, wie z.B. Prozess und Verurteilung ihrer Peiniger und damit die Möglichkeit, ihren Lohn einzuklagen und ihr Leben in Sicherheit und Unversehrtheit zu führen.



KOK- Bundesweiter Koordinierungskreis
gegen Frauenhandel und Gewalt an
Frauen im Migrationsprozess e.V.



Deutsche Gesellschaft für Familienplanung,
Sexualpädagogik + Sexualberatung e.V.



Historischer Überblick Frauenhandel und Menschenrechtsbewegung in den 90ern

Als wir uns Anfang der 90er Jahre als Frauenrechtsgruppen in Mittel-, West- und Osteuropa zusammenfanden, um La Strada zu gründen, ein NGO Netzwerk zur Prävention von Frauenhandel und Unterstützung der Opfer, haben wir unsere Arbeit eingebunden in die Instrumente und Initiativen des Frauen- und Menschenrechtsschutz. Unterstützt wurden diese Ideen durch die Wiener UN-Menschenrechtskonferenz 1993 und später die Pekingener Weltfrauenkonferenz 1995. Diese Menschenrechtsrahmungen ermutigten uns, Missbrauch, Gewalt und Ausbeutungssituationen im informellen und ungeschützten Arbeitssektor in der damals stark anwachsenden Pendel- und Migrationsbewegungen von Frauen aus Ost - nach Westeuropa zu adressieren und in eine politische Handlungssprache zu übersetzen. Menschen- bzw. Frauenhandel war zu dem Zeitpunkt in vielen europäischen Ländern noch kein Politikum und auch auf internationalen Foren war es als Thema kaum präsent. Das änderte sich schlagartig in der 2. Hälfte der 90er Jahre, in der sowohl internationale Akteure wie die IOM, die EU- Kommission und einige Nationalstaaten sich des Themas annahmen. Aus politischer Sicht hatte das zur Folge, dass sich viele Stimmen in den politischen Diskursen zu Menschenhandel zu Wort meldeten: je nach Interesse und institutioneller Eigenlogik wurde Menschenhandel unter illegaler Migration, Prostitution, organisierte Kriminalität, Internationaler Militärpräsenz oder Sicherheit nationaler Staatsgrenzen zusammengefasst und staatliches Handeln sowie Gesetzesinitiativen dementsprechend entworfen. Je nach Ausrichtung wurden auch die sozialen Gruppen der Betroffenen festgelegt: diese deckten das gesamte Spektrum ab, von der gekidnappten über die passive und vor Naivität strotzenden Frau bis zur selbstständigen migrationserfahrenen Sexarbeiterin – wohlgermerkt: der europäische Diskurs zu Menschenhandel in den 90ern war fast ausschließlich ausgerichtet auf sexuelle Ausbeutung. Die entworfenen Programme, die diese Gruppen der Betroffenen erreichen sollten, waren dementsprechend angelegt.

2000 einigte sich die internationale Staatengemeinschaft unter dem Dach der UN auf eine einheitliche, international rechtlich bindende Definition zu Menschenhandel: Diese ist in dem Protokoll zur UN-Konvention zur Bekämpfung des transnationalen Verbrechens festgelegt. Damit hatte sich der kriminologische Ansatz durchgesetzt und das völkerrechtliche Instrument zur Bekämpfung des Menschenhandels wurde ein Strafrechtsinstrument, und nicht – wie viele NGOs im Vorfeld vertreten hatten – eine Menschenrechtskonvention.



Daraus ergeben sich ernsthafte Konsequenzen für den gehandelten Menschen:

1. Die Ansprüche des gehandelten Menschen werden aus der Logik des Strafrechtssystem abgeleitet. Nicht ein möglicher Migrationsdruck oder die Ausübung von Zwangsarbeit stehen im Mittelpunkt der Erwägungen, sondern die Anerkennung des gehandelten Menschen als Verbrechensopfer. In dessen Folge werden die existierenden völkerrechtlichen Instrumente des Flüchtlingsrechts wie der Schutz vor Zwangsarbeit, Sklaverei und sklavereiähnlicher Praktiken sowie Schuldknechtschaft übergangen zugunsten des auf Menschenhandel spezialisierten Strafrechtsinstruments.

Relevante Schutz- und Kompensationsmechanismen, wie z.B. der Non-Refoulement Schutz und die Entlohnung kommen daher in der Praxis kaum bis gar nicht zur Geltung.

2. Opferbilder und Täterprofile: Die auf das Strafrecht fokussierte Menschenhandelspolitik kann zu weiteren Viktimisierungen und Stigmatisierung von gehandelten Menschen führen. Das hat in der Vergangenheit dazu geführt, dass Stereotype von gehandelten Frauen manifestiert wurden. Die betroffenen Frauen werden nicht als eigenständig handelnde Individuen dargestellt, sondern als naive, verführbare und leichtgläubige Opfer. Sie sind gleichzeitig in ihren Herkunftsländern „Risikofaktoren“, da sie aufgrund ihres Verhaltens oder Charakters das Verbrechen des Menschenhandels ermöglichen. In den Zielländern sind sie zu bemitleidende Menschen, die zu schwach und zu unterdrückt sind, um ihre Rechte einzuklagen und zu fordern. Für die Betroffenen hat eine derartige Stereotypisierung ernsthafte Konsequenzen: als Risikogruppe wird ihnen im Zuge von Präventionsmaßnahmen - zu ihrem eigenen Schutz oder dem Schutz von Staatsgrenzen – kein Visum zur Einreise ausgestellt. Sie werden zudem als Zielgruppe verschiedener Aufklärungskampagnen erklärt, die vor den Gefahren und Risiken in den jeweiligen Zielländern warnen. Sozial marginalisierte Gruppen wie Internal Displaced Persons (IDPs), ethnische Minderheiten, Menschen mit Behinderungen, alleinerziehende Mütter usw. werden im Zuge dieser Maßnahmen von vornherein als Risikogruppen behandelt und somit stigmatisiert und in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt. Die bereits gehandelten Individuen wiederum finden sich - aufgrund einer solchen Politik – mit Formen sekundärer Viktimisierung konfrontiert.

Tatsächlich ist nicht nur die praktische Umsetzung von Menschenhandelspolitik, sondern auch die politischen Dokumente wie z.B. der OSZE Aktionsplan oder die EU Kommissionsmitteilung an den Rat vom Herbst 2005 von Zuschreibungen potentieller Opfer auf soziale Gruppen durchzogen, während die Täterprofile außen vor bleiben.



KOK- Bundesweiter Koordinierungskreis
gegen Frauenhandel und Gewalt an
Frauen im Migrationsprozess e.V.



3. Staatliche Maßnahmen gegen Menschenhandel sind zunehmend eingebettet in das politische Konzept des „Migrationsmanagements“. Internationale Akteure werden damit beauftragt, gehandelte Menschen durch existierende Rückführungsprogramme für MigrantInnen in ihre Herkunftsländer zurückzuschicken.

Diese Vorgehensweise wirft aus menschenrechtlicher und demokratischer Perspektive mehrere Fragen auf: Neben der aus demokratischer Sicht problematischen Übertragung nationalstaatlicher Kompetenzen der Migrationspolitik auf internationale oder zwischenstaatliche Akteure, stellt sich vor allem die Frage des Menschenrechtsschutzes in den existierenden Rückkehrprogrammen.

Menschenhandel gilt in der öffentlichen Wahrnehmung als ein menschenverachtendes Verbrechen, das auf dem Prinzip des unfreiwilligen Transportes eines Menschen zum Zwecke der Ausbeutung basiert. Konsequenterweise wird die Rückführung der Betroffenen in das Herkunftsland als die angemessene staatliche Reaktion gesehen, die angeblich im Interesse des Opfers liegt.

Ausgeblendet wird dabei, dass oft am Ausgangspunkt von Menschenhandel ein Migrationswunsch aufgrund von Perspektivlosigkeit und möglicher wirtschaftlicher und sozialer Zwangslagen besteht. Eine unmittelbare Rückführung von gehandelten Menschen ist daher nicht immer im Interesse des Opfers zu sehen. In einigen Fällen können Rückführungen nur den Ausgangspunkt einer Reihe erneuter schwerer Menschenrechtsverletzungen darstellen. Die gehandelte Person kann sich nach einer Rückführung in der gleichen Umgebung und Situation wieder finden, aus der heraus sie gehandelt wurde. Ihre Identität ist in vielen Fällen den Tätern bekannt, sie erfährt durch ihre soziale Umgebung Stigmatisierungen und Belästigungen und findet keine entsprechenden Möglichkeiten, die durch das Verbrechen verursachten psychischen und physischen Folgen zu behandeln.

Eine zentrale Frage dabei ist, inwieweit die Freiwilligkeit der betroffenen Person gewährleistet werden kann. Das Prinzip der Freiwilligkeit bei Rückführungsmaßnahmen wurde zuletzt durch die Wahl der „Freiwilligen Ausreise“ zum „Unwort des Jahres 2006“ in Deutschland kritisch hinterfragt.



Zusammenfassung

So wichtig eine einheitliche internationale Strafrechtsdefinition von Menschenhandel ist, das Strafrecht reicht nicht aus, um alle Formen des Menschenhandels zu entdecken, zu verfolgen und die gehandelten Menschen zu schützen.

Die Realität gehandelter Menschen ist sehr komplex: die Übergänge zwischen Anwerbung, irregulärer oder auch regulärer Migration und informeller Arbeit auf der einen Seite, sowie sklavereiähnliche Praktiken, Zwangsarbeit und Schuldknechtschaft auf der anderen Seite sind oftmals fließend. Gerade nach der Erweiterung des Strafrechts auf EU-Ebene von 2002 und in Deutschland von 2005, die Menschenhandel für alle ausbeuterischen Tätigkeiten definiert - nicht nur in der Prostitution - müssen wir uns genauer mit Formen von Zwangsarbeit und ausbeuterischen Tätigkeiten in allen Arbeitssektoren beschäftigen. Welche Standards können wir festlegen? Anders als Ausbeutung (und auch sexuelle Ausbeutung) können wir bei Zwangsarbeit, Schuldknechtschaft und sklavereiähnliche Praktiken existierende völkerrechtliche Instrumente für Menschenhandelspolitiken nutzbar machen.

Wir stehen im Menschenrechtsschutz immer noch am Anfang. Regionale und internationale Menschenrechtsinstrumente unterschiedlicher Formate wurden entwickelt, die Menschenrechtsschutz für gehandelte Menschen in konkretes staatliches Handeln übersetzen: wie z.B: Die Europaratskonvention, die OSZE National Referral Mechanisms und die von NGOs entwickelten Human Rights Standards. Diese Werkzeuge sollten ratifiziert und genutzt werden bei zukünftiger Entwicklung von Politiken.

Am 18. Oktober findet der erste EU-weite „anti-trafficking day“ statt. Dieser kann als erneuter Anlass genutzt werden, den Dialog weiter zu führen.

Ich danke Ihnen für die Aufmerksamkeit.



Hiltrud Breyer

Politikwissenschaftlerin, Mitglied des EU-Parlaments für Bündnis 90/Die Grünen seit 1989, Mitglied in den Ausschüssen für die Rechte der Frau und Gleichberechtigung und Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit

EU-Regeln im Kampf gegen den Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Einladung zur Fachtagung. Ich freue mich, dass mit der heutigen Veranstaltung der Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung auf die Agenda für die deutsche Ratspräsidentschaft gesetzt wird. Damit führen wir mit dem Deutschen Frauenrat und Ihnen die Diskussion fort, die letztes Jahr im Rahmen der Fußball-WM in Deutschland gestartet wurde.

Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, besser Mädchen- und Frauenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, ist ein abscheuliches Verbrechen und ein schwerwiegendes Vergehen gegen die Menschenrechte. Leider ist er zu einem lukrativen Geschäft geworden und ist die drittgrößte Einkommensquelle der organisierten Kriminalität hinter Waffen- und Drogenschmuggel. In der EU alleine sind schätzungsweise 100.000 Frauen und Mädchen vom Menschenhandel betroffen, genaue Zahlen über das Ausmaß gibt es aber leider nicht. Weiteren Schätzungen zufolge sind mindestens 20% der Prostituierten Zwangsprostituierte; die Dunkelziffer dürfte aber weitaus höher liegen.

Frauenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung muss weltweit geächtet und bekämpft werden. Es ist eines Europas der Werte, als welches sich die Europäische Union versteht, nicht würdig. Frauenhandel macht nicht vor Grenzen halt. Deshalb braucht es eine europäische, eine globale Antwort. Diese muss aber in mehr bestehen als in verschärften Grenzkontrollen und Repression gegen die betroffenen Frauen.

Es ist grundsätzlich positiv, dass der Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung seit rund 10 Jahren auf der EU-Agenda steht, aber die EU ist einseitig fokussiert auf Grenzkontrollen. Prävention und Opferschutz werden zu oft mit Füßen getreten. Es ist ein Armutszeugnis, dass der Kampf gegen den Menschenhandel zwar auf der EU-Agenda steht, die Mitgliedsstaaten bei der entsprechenden Umsetzung der EU-Vorgaben sich hinter schönen Worten verstecken.



Die heutige Anhörung ist hoffentlich Startschuss für einen verbesserten Schutz der Opfer von Menschenhandel. Es muss ausreichend Bedenkzeit für die Frauen geben, ob sie mit den Behörden kooperieren wollen. Und noch wichtiger: wir brauchen dringend Verbesserungen beim Bleiberecht, d.h. einen gesicherten Aufenthaltsstatus für die Opfer, unabhängig davon, ob sie mit den Behörden zusammenarbeiten.

EU-Vorgaben zum Kampf gegen Menschenhandel

Menschenhandel ist in der EU-Grundrechtscharta als Menschenrechtsverletzung definiert. Vor zehn Jahren gab es durch die Gemeinsame Maßnahme die erste europäische Antwort auf die steigende Zahl der Frauen, die Opfer der skrupellosen Praktiken der Menschenhändler wurden. Weitere Schritte wurden dann mit dem Rat von Tampere 1999 und der Unterzeichnung des UN-Protokolls gegen das organisierte Verbrechen und zum Kampf gegen Menschenhandel gesetzt.

Mit der Annahme der Rahmenrichtlinie 2002 wurde ein wichtiger Baustein zur Harmonisierung der Gesetzeslage in Europa gemacht. Sie legt eine Definition von Menschenhandel fest und schreibt vor, dass in den EU-Staaten folgende Tatbestände unter Strafe gestellt sind: die Anwerbung, Beförderung, Weitergabe, Tausch der Kontrolle oder Weitergabe der Kontrolle zum Zweck der Ausbeutung der Person durch Arbeiten/Sklaverei, zum Zweck der Ausbeutung der Person mittels Prostitution oder anderer Formen sexueller Ausbeutung einschließlich Pornografie. Die Richtlinie erkennt auch Personen mit besonderer Schutzbedürftigkeit an.

Somit wurde ein Mindestmaß bei der Harmonisierung der Strafen geschaffen. Im Mai dieses Jahres hat die EU-Kommission erklärt, dass zwar alle Staaten die geforderten speziellen Strafrechtsvorschriften geschaffen haben, es aber große Unterschiede im Strafmaß gibt. Deshalb denkt sie über weitere Vereinheitlichungen im Strafmaß nach.



Geschlagen, unter Drogen gesetzt, vergewaltigt: Opferschutz voranbringen

Der Schutz der betroffenen Mädchen und Frauen stand erst mit der Verabschiedung der EU-Opferschutz-Richtlinie 2004 auf der EU-Tagesordnung. Diese sichert Frauen, die Opfer von Frauenhandel und Zwangsprostitution wurden, ein Aufenthaltsrecht zu, wenn sie bereit sind, gegen Menschenhändler auszusagen. Zugesichert wird ihnen eine Bedenkzeit, in denen sie entscheiden können, ob sie aussagen oder nicht. Sobald das entsprechende Verfahren gegen die Menschenhändler jedoch beendet ist, können sie aber ohne weiteres abgeschoben werden.

Mit dieser Richtlinie bleibt der Opferschutz auf halber Strecke stecken: viele Frauen leben in einem Klima der Angst und arbeiten nicht mit den Behörden zusammen, weil sie um ihr Leben oder das ihrer Familie fürchten. Deshalb muss es einen gesicherten Aufenthaltsstatus für die Opfer von Zwangsprostitution geben, unabhängig davon, ob sie mit den Behörden kooperieren und unabhängig davon, ob ein Prozess stattfindet oder nicht. Das deutsche Recht kennt das eigenständige Aufenthaltsrecht für Frauen, die Opfer von Gewalt in der Ehe wurden. Dies muss auch und erst recht für Opfer von Menschenhandel gelten, und zwar EU-weit.

Der Blick über den Tellerrand, in die EU-Nachbarländer zeigt, was möglich ist im Opferschutz:

In Italien hat der Opferschutz Vorrang vor Abschiebung. Frauen, die von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung betroffen sind, werden in besonderen Wohnungen untergebracht und bekommen ihre Rechte erklärt. Sie haben vier Wochen Bedenkzeit, ob sie eine Aussage gegen die Menschenhändler machen wollen. Wenn sie dazu bereit sind, erhalten sie ein Aufenthaltsrecht für ein Jahr. Falls sie in diesem Zeitraum eine Arbeitsstelle finden, erhalten sie ohne Probleme eine Arbeitserlaubnis. Belgien, Schweden und die Niederlande haben Sonderermittler zum Kampf gegen Menschenhandel. Dies ist ein Vorbild für andere EU-Staaten.

EU-Kommissar Frattini hat im November 2006 im Europaparlament kritisiert, dass erst zwei EU-Mitgliedsstaaten die Opferschutz-Richtlinie umgesetzt haben, und nur sechs die Notifizierung eingereicht haben. Zwölf Mitgliedsstaaten haben sich gar nicht gemeldet. Frattini hat damals angekündigt, Verfahren gegen die entsprechenden Staaten einzuleiten.



KOK- Bundesweiter Koordinierungskreis
gegen Frauenhandel und Gewalt an
Frauen im Migrationsprozess e.V.



Zur Zeit ist unklar, was weiter passiert ist. Durch schriftliche Anfragen an die EU-Kommission werde ich Druck machen, damit die Umsetzung dieser wichtigen Richtlinie nicht in Vergessenheit gerät.

Vergleicht man die Umsetzung der Opferschutz-Richtlinie mit der Rahmenrichtlinie, sieht man eindeutig, dass die Strafverfolgung anscheinend Vorfahrt vor dem Opferschutz hat. Dies ist ein Unding.

Seit 2005 ist der gegenwärtige Handlungsrahmen für die Europäische Union der EU-Aktionsplan gegen Menschenhandel. Darin findet sich die Erkenntnis, dass es einen menschenrechtsbasierten Ansatz braucht und eine koordinierte Antwort der Politik. Bis jetzt fällt dieser "neue" Ansatz der EU-Menschenhandelspolitik jedoch hinter den Erwartungen zurück.

Zeit zum Handeln! Europarats-Konvention und Europaparlament unterstützen Opfer

Der Europarat hat mit der Konvention Meilensteine gesetzt, da sie als rechtsgültiges Dokument umfassend ist und nicht nur Teilaspekte regelt wie die EU-Richtlinien. Sei hat zum Ziel, Menschenhandel in allen seinen Formen zu bekämpfen, sei es auf nationaler oder internationaler Ebene. Als erstes grundlegendes Prinzip ist festgelegt, dass der Schutz und die Stärkung der Opfer sichergestellt sein müssen, ohne Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts, der Hautfarbe, nationaler Herkunft oder anderen Gründen. Opfer des Menschenhandels als solche identifiziert werden und nicht als illegale Migrantinnen. Der Schutz des Privatlebens der Opfer ist grundlegend.

Bedauerlicherweise fehlen noch drei Ratifizierungen, damit die Konvention wirksam wird. Deutschland hat sie unterschrieben, aber noch nicht ratifiziert. Uns voraus sind: Albanien, Österreich, Georgien, Moldawien, Rumänien, die Slowakei und Bulgarien.

Auch das Europaparlament hat sich in mehreren Resolutionen mit Menschenhandel befasst und dabei immer betont, wie wichtig Prävention und Opferschutz sind. Auf meine Initiative hin ist das Thema Zwangsprostitution bei großen Sportveranstaltungen 2006 auf die Tagesordnung gesetzt worden. Es ist dadurch gelungen, der breiten Öffentlichkeit die Brisanz des Themas zu vermitteln. Wichtig ist natürlich, dass Strategien diskutiert werden, wie Menschenhandel längerfristig bekämpft werden kann.



KOK- Bundesweiter Koordinierungskreis
gegen Frauenhandel und Gewalt an
Frauen im Migrationsprozess e.V.



Im Januar 2007 hat das EP in seiner Resolution zu "Strategien zur Verhinderung des Handels mit Frauen und Kindern, die durch sexuelle Ausbeutung gefährdet sind" gefordert, dass EU-Kommission und Rat eine klare rechtliche Basis zur Bekämpfung aller Formen von Gewalt gegen Frauen schaffen sollen. Besondere Dringlichkeit hat ein ganzheitliches und integriertes, multidisziplinäres Vorgehen auf EU- und internationaler Ebene. Das EP spricht sich außerdem für einen EU-weiten Anti-Trafficking-Tag und eine Telefonhotline aus.

Schritt auf Schritt: Wie weiter im EU-Opferschutz?

Ich meine, wir sollten nicht erst dann starten, wenn die Frau bzw. das Kind in den Brunnen gefallen und zum Opfer geworden ist. Es muss einfach wesentlich mehr Präventionsmaßnahmen geben: seit 1997 gibt es das DAPHNE-Programm zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Kinder, aber das ist bei weitem nicht genug.

Was beim Thema Menschenhandel immer unter den Tisch fällt ist die Frage, wie es um die Gleichstellung in den mittel- und osteuropäischen Staaten bestellt ist und die schlechte Situation der Frauen am Arbeitsplatz. Es geht darum, die wirtschaftliche Situation der Frauen zu verbessern. Aber die Frage der Frauenbeschäftigungsquote und der Kinderbetreuung taucht nicht mehr auf beim jährlichen Frühjahrstreffen der EU-Minister, wenn es um die Frage der Umsetzung der Lissabon-Strategie geht. Nötig sind auch mehr Programme gegen häusliche Gewalt und mehr Aufklärungskampagnen.

Großer Verbesserungsbedarf besteht auch bei den legalen Migrationsmöglichkeiten für Frauen in die EU. Momentan gibt es fast nur die Möglichkeit im Rahmen einer Familienzusammenführung legal einzureisen. Das muss sich ändern.

Mein letzter Punkt: wenn wir Frauenhandel den Kampf ansagen, dann müssen wir auch stärker über die Nachfrage-Seite nachdenken, die erst den Markt für solche Menschenrechtsverletzungen schafft. Die Frage der Bestrafung der Freier, die wissentlich Zwangsprostituierte nutzen, darf deshalb kein Tabu sein.



Julia Grohn

Rechtsanwältin, Koordinatorin bei Kobra (Hannover) und Vorstand des KOK e.V.

Opferschutz in Deutschland. Was tun wir für die Betroffenen?

Sehr verehrte Zuhörerinnen und Zuhörer,
die Gewährung eines umfassenden Opferschutzes nebst einer bedarfsgerechten Unterstützung bestimmt sich nach den Vorschriften des Aufenthalts- und Asylbewerberleistungsgesetzes, wenn es sich um von Menschenhandel Betroffene handelt, die nicht die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen.

Die Rechtslage unter Berücksichtigung des neuen Gesetzentwurfs zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union – Änderungsentwurf Aufenthaltsgesetz (AufenthG-Ent.) – schützt und unterstützt die Betroffenen jedoch nur sehr eingeschränkt. Dabei hat Europäische Union Deutschland mit der sog. Opferschutzrichtlinie (2004/81/EG) verbindlich auferlegt, einen umfassenden Schutz sowie eine bedarfsgerechte Unterstützung für die Opfer zu etablieren.

Die entscheidenden innerstaatlichen Regelungen im Einzelnen:

1. keine Ausreise bei Betroffenheit

Wenn konkrete Anhaltspunkte dafür sprechen, dass es sich bei einer ausländischen, ausreisepflichtigen Person um ein Opfer von Menschenhandel handelt, kann die Ausreisepflicht für mindestens vier Wochen ausgesetzt werden (§ 50 Absatz 2a AufenthG-Ent.). In dieser Zeit soll sich das Opfer erholen und dem Einfluss der Täter entziehen, um so eine fundierte Entscheidung über seine Bereitschaft, mit den Strafverfolgungsbehörden zu kooperieren und gegen die Täter auszusagen, treffen zu können. Während dieser Zeit sind aufenthaltsrechtliche Maßnahmen zu unterlassen.

Allerdings kann von der Einräumung dieser Ausreisefrist gänzlich abgesehen werden, wenn das Opfer freiwillig wieder Verbindung zu den Tätern aufnimmt (§ 50 Absatz 2a Satz 4 Nummer 2 AufenthG-Ent). Dem Opfer ist eine Loslösung von den Tätern jedoch oftmals nicht möglich, weil die Täter meist aus dem Verwandten- und/oder nahen Bekanntenkreis kommen und/oder sie in Sammelunterkünfte gemäß § 15 a Aufenthaltsgesetz (AufenthG) untergebracht werden.



KOK- Bundesweiter Koordinierungskreis
gegen Frauenhandel und Gewalt an
Frauen im Migrationsprozess e.V.



2. Unterbringung in Sammelunterkünfte

Unerlaubt eingereiste Ausländerinnen und Ausländer werden auf die Länder in Sammelunterkünfte gemäß § 15 a Absatz 1 Satz 1 AufenthG verteilt. Der Gesetzgeber sieht auch mit dem neuen Entwurf keine Ausnahme für Opfer des Menschenhandels vor. Dabei bietet ihnen diese Form der Unterbringung keinen Schutz. Durch die zentrale Unterbringung ist der Aufenthaltsort für die Täter leicht zu ermitteln. In der Vergangenheit wurden die Opfer von den Tätern oftmals aufgesucht und wieder zur Prostitution oder zur Verrichtung anderer Tätigkeiten gezwungen. Das Opfer kann sich dem Einfluss der Täter nicht entziehen. Es kann daher auch keine autonome Entscheidung darüber treffen, ob es mit den Strafverfolgungsbehörden kooperieren und gegen die Täter aussagen will.

3. Aufenthaltstitel bei Aussagebereitschaft

Die Aussagebereitschaft des Opfers ist jedoch die Voraussetzung für die Erteilung eines vorübergehenden Aufenthaltstitels für die Dauer des Strafverfahrens nach § 25 Absatz 4a AufenthG-Ent. Nach dieser Vorschrift kann einem Opfer bei Vorliegen der Aussagebereitschaft ein Aufenthaltstitel erteilt werden, wenn ohne die Angaben des Opfers die Erforschung des Sachverhalts erschwert und ferner seine Anwesenheit für sachgerecht erachtet wird. Die Regelung enthält zahlreiche unbestimmte Rechtsbegriffe, die durch die Behörden ausgelegt werden müssen. Zudem steht die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis im Ermessen der Behörden. In welchen Fällen nun also konkret ein Aufenthaltstitel erteilt wird, steht weder für den Betroffenen noch für den Rechtsanwender fest. Unbestimmte Rechtsbegriffe und Ermessensvorschriften verleiten zu einer unterschiedlichen Anwendung der Regelung. Aufenthaltsrechtlich kann daher mit Betroffenen von Bundesland zu Bundesland und Kommune zu Kommune unterschiedlich umgegangen werden. Das führt zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit bei allen Beteiligten.

Die Erlaubnis zum Aufenthalt in Deutschland wird lediglich für die Dauer des Prozesses gewährt, sie entsteht erst mit Aufnahme der Ermittlungstätigkeit und erlischt bei Einstellung des Strafverfahrens (vgl. auch § 52 Absatz 5 AufenthG-Ent). Die entscheidende Voraussetzung für die Erteilung eines Aufenthaltstitels ist folglich nicht die Kooperationsbereitschaft des Opfers, sondern ob z.B. die Täter ermittelbar sind oder ausreichendes Beweismaterial vorhanden ist. Da das Opfer diese Umstände nicht beeinflussen kann, wird es in dieser Regelung keine Motivation finden, mit den Strafverfolgungsbehörden zu kooperieren und gegen die Täter auszusagen.



KOK- Bundesweiter Koordinierungskreis
gegen Frauenhandel und Gewalt an
Frauen im Migrationsprozess e.V.



Deutsche Gesellschaft für Familienplanung,
Sexualpädagogik + Sexualberatung e.V.



4. Versorgung und Unterstützung der Betroffenen

Ausländische Menschenhandelsopfer werden in Deutschland nicht bedarfsgerecht versorgt, da sich ihre Alimentation nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) richtet, welches nicht auf die speziellen Bedürfnisse der Opfer ausgerichtet ist. Sie erhalten u.a. nicht die erforderliche medizinische Versorgung. So werden in aller Regel die Kosten der Behandlung von z.B. Traumatisierungen und chronischer Erkrankungen (HIV, Hepatitis) aufgrund der strengen gesetzlichen Voraussetzungen nicht übernommen. Es steht im Ermessen der Behörde, eine über den Notfall hinaus gehende Behandlung zu finanzieren, wenn diese im Einzelfall zur Sicherung der Gesundheit unerlässlich ist (§ 6 (AsylbLG)).

Ferner sieht die derzeitige Gesetzeslage die Übernahme von Dolmetscher- und Übersetzungskosten nur unter sehr strengen Voraussetzungen als „sonstige Leistung“ an gemäß § 6 AsylbLG vor, so dass diese Leistungen regelmäßig nicht gewährt werden.

Im ersten Referentenentwurf war die Einführung eines neuen Absatzes 3 in § 6 AsylbLG vorgesehen. Danach wurde den speziellen Bedürfnissen von Opfern des Menschenhandels durch die Gewährung der erforderlichen medizinischen Hilfe Rechnung getragen. In der Begründung hieß es hierzu zutreffend, dass die Förderung der Kooperationsbereitschaft der Opfer es bedingt, dass ihnen für die Dauer des Strafverfahrens die erforderliche medizinische Hilfe einschließlich angemessener psychologischer und psychotherapeutischer Behandlungen gewährt wird. Ferner wurde in der Begründung darauf hingewiesen, dass lediglich diejenigen Menschenhandelsopfer, die stabilisierende Hilfsmaßnahmen in Anspruch nehmen, um die erlittenen Traumata verarbeiten zu können, bereit und in der Lage sind, im Strafprozess als selbstbewusste Zeugen auszusagen.

Dieser Absatz wurde ersatzlos gestrichen. Dabei ist in Menschenhandelsverfahren in aller Regel die Beweisführung ohne eine Aussage des Opfers nicht möglich, da andere übliche Beweismittel, wie z.B. Schriftwechsel, Kreditverträge oder die Auswertung von Telefonüberwachungen den Tatnachweis und damit eine Verurteilung der Täter nicht herbeiführen können.



5. Zusammenfassung

Es bleibt festzuhalten, dass der Schutz und die Versorgung der von Menschenhandel Betroffenen in Deutschland defizitär sind. Die Opfer haben auch nach dem Änderungsentwurf weder einen Rechtsanspruch auf eine sichere Unterbringung noch auf eine bedarfsgerechte Unterstützung.

An dem Gesetzentwurf zeigt sich, dass die Notwendigkeit der Aussage für eine erfolgreiche Durchführung des Strafprozesses und die Umstände, die das Opfer von einer Aussage abhalten, allen voran ihre defizitäre Alimentation, einen scheinbar nicht zu lösenden Konflikt in Deutschland darstellen.

Dabei hat die Europäische Union diesen Konflikt bereits mit der sog. Opferschutzrichtlinie auch für Deutschland verbindlich gelöst. Die vollständige Umsetzung dieser Richtlinie muss angesichts der Tatsache, dass diese erheblichen Menschenrechtsverletzungen hierzulande stattfinden und die Täter mit der „Ware Mensch“ enorme Gewinne erwirtschaften, in Deutschland oberste Priorität haben. Dafür setzt sich der Bundesweite Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e.V. ein.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

Dr. Birgit Schweikert

Juristin im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Leiterin des Referats: Schutz von Frauen vor Gewalt

Kooperation ist der Schlüssel - Notwendigkeit, Möglichkeiten und Grenzen der Zusammenarbeit am Beispiel der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Bekämpfung des Frauenhandels

1. Einführung

Frauenhandel ist eine gravierende Menschenrechtsverletzung, die bekämpft werden muss. Dies ist mittlerweile allgemeiner politischer Konsens - sowohl über die jeweiligen Ressortzuständigkeiten, als auch über die nationalen und internationalen Ländergrenzen hinweg. Das Thema hat in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen, insbesondere, weil seit den politischen Veränderungen in Mittel- und Osteuropa zunehmend



KOK- Bundesweiter Koordinierungskreis
gegen Frauenhandel und Gewalt an
Frauen im Migrationsprozess e.V.



Deutsche Gesellschaft für Familienplanung,
Sexualpädagogik + Sexualberatung e.V.



Frauen von dort nach Westeuropa kommen und Opfer von Menschenhandel werden. Das aktuell vorliegende Lagebild Menschenhandel des BKA weist für 2005 642 Opfer von Menschenhandel für Deutschland aus, rund 86% von ihnen stammen aus Europa, meist aus mittel- und osteuropäischen Ländern¹. Das geschätzte wahre Ausmaß ist wesentlich höher, die geschätzten Gewinne liegen über denen, die im Waffen- und Drogenhandel erzielt werden; gemessen an dem vermuteten Umfang der kriminellen Aktivitäten gibt es verhältnismäßig wenige Ermittlungsverfahren und Verurteilungen, d.h. die Abschreckung der Täter durch erwartbare Sanktionen ist relativ gering. Der Einsatz von Gewalt, Unterdrückung, Täuschung und anderen Zwangsmitteln gegenüber den betroffenen Frauen ist beträchtlich; die Folgen für die Opfer sind massiv.

Deutlich ist auch, dass die Bekämpfung des Menschenhandels ein äußerst komplexes Thema ist; hier geht es – nur um die zentralen zu nennen - um Fragen der Kriminalitätsbekämpfung, Strafverfolgung und Strafjustiz, es geht entscheidend auch um Migrations- und Beschäftigungspolitik, es geht um die Gewährleistung von Menschenrechten und um Opferschutz, und es geht um Außen-, Entwicklungs- und Wirtschaftspolitik mit Blick auf die Herkunftsstaaten. Diese Aspekte betreffen sowohl die nationale als auch die europäische und die internationale Ebene.

Dass hier – national, europäisch und international - Kooperation notwendig ist, um sich neben einer gemeinsamen Zielsetzung auch auf gemeinsame Strategien und Lösungswege zu verständigen, liegt auf der Hand. Wenn die entscheidenden Akteure in Politik, Verwaltung und auf Fachebene nicht Hand in Hand arbeiten, bleiben die Beschwörungen von Menschenhandel als schwerer Menschenrechtsverletzung, die es konsequent zu bekämpfen gilt, leere Phrasen.

2. Hintergrund für die Notwendigkeit, aber auch die Schwierigkeit von Kooperation

Die unterschiedlichen Betrachtungsweisen des Phänomens Menschen- und Frauenhandel
In den letzten Jahren stieg sowohl international als auch national mit dem Bekanntwerden der Problematik die Anzahl der Resolutionen, Gremien, Konferenzen und Vereinbarungen. Auch in Deutschland gab und gibt es eine Reihe von Maßnahmen, Gesetzesänderungen, Länderrichtlinien etc. Doch ganz offensichtlich hat dies bisher nicht dazu beitragen können, den Frauenhandel maßgeblich einzudämmen.

Dies hat verschiedene Gründe. Zum einen sind die beiden Hauptursachen des Frauenhandels realistischerweise kaum durch behördliche oder juristische Maßnahmen zu beeinflussen: die Perspektivlosigkeit bzw. die Armut der Frauen in den Herkunftsländern, die

¹ BKA-Lagebild 2005 s. unter www.bka.de.



KOK- Bundesweiter Koordinierungskreis
gegen Frauenhandel und Gewalt an
Frauen im Migrationsprozess e.V.



durch wirtschaftliche Hilfen nicht kurzfristig aufgefangen werden kann, zum anderen die Nachfrage in den Zielländern, z.B. nach Prostituierten oder billigen Arbeitskräften. Eine Studie der Nichtregierungsorganisation „La Strada“ kommt beispielsweise für die Situation in der Ukraine zu dem Ergebnis², dass neben der hohen Arbeitslosigkeit die extrem niedrigen Löhne auch bei hoch qualifizierten berufstätigen Frauen wie Ärztinnen und Lehrerinnen dazu führen, dass sie häufig unter der Armutsgrenze leben. Erwachsene Opfer von Menschenhändlern sind meist unverheiratete Frauen zwischen 18 und 26 Jahren, die eine weiterführende Schule besucht haben und so wenig verdienen, dass es nicht einmal für den Erwerb von Grundnahrungsmitteln ausreicht. Verknüpft mit der traditionell weiblichen Verantwortlichkeit für die Familie und deren Unterhalt befinden sich viele Frauen in einer subjektiv und objektiv aussichtslosen Situation und sind daher in vielen Fällen leichte Beute für die verlockenden und falschen Versprechungen der Menschenhändler und -händlerinnen³.

Ein anderer Grund liegt in der Schwierigkeit, hinsichtlich der zu ergreifenden Maßnahmen einen politischen Konsens zu erzielen. Sobald es um die Details und die konkreten Strategien zur Verhinderung und zur Bekämpfung eines so komplexen Sachverhaltes wie Menschenhandel geht, wird schnell deutlich, dass es verschiedene Interessen und Interessengruppen gibt, die unterschiedliche und manchmal sich widersprechende Ziele verfolgen. Solche Zielkonflikte gibt es nicht nur zwischen Ministerialverwaltungen oder Polizei und Nichtregierungsorganisationen, sondern auch innerhalb der verschiedenen Politikbereiche selbst. Die verschiedenen Lösungsansätze, die vertreten werden, hängen entscheidend davon ab, welche Aspekte von Menschenhandel in den Vordergrund gestellt werden. Dies wird im Bereich des Frauenhandels zur sexuellen Ausbeutung besonders deutlich, da hier neben einigen typischen Antagonismen wie z.B. restriktiver aufenthaltsrechtlicher Ansatz versus umfassender Opferschutz die Einstellung und Wahrnehmung von Prostitution als solcher eine entscheidende Rolle spielt. Nachfolgend einige Beispiele für die Schwierigkeiten einer Verständigung, die Kooperationsbündnisse wie die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel so notwendig machen, um die Zielkonflikte im Interesse einer effektiven Bekämpfung des Menschenhandels soweit wie möglich zu minimieren.

² Vgl. SOLWODI-Rundbrief September 2006, S. 2.

³ BKA-Lagebild 2005, Fn. 2: Der Anteil der weiblichen Tatverdächtigen liegt bei 22%.



KOK- Bundesweiter Koordinierungskreis
gegen Frauenhandel und Gewalt an
Frauen im Migrationsprozess e.V.



Deutsche Gesellschaft für Familienplanung,
Sexualpädagogik + Sexualberatung e.V.



a) Bewertung der Prostitution als solche: Menschenrechtsverletzung oder zu akzeptierende Tätigkeit?

Wird bei Frauenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung vor allem die Prostitution selbst als das (moralische und menschenrechtliche) Problem angesehen, unabhängig davon, ob sie mit Einwilligung der Frau oder mittels Zwang ausgeübt wird, werden die Frauen entweder als Opfer betrachtet, die gerettet, oder als Täterinnen, die in irgendeiner Form sanktioniert werden müssen. Wenn Prostitution grundsätzlich als Verletzung der objektiv definierten und unveräußerlichen Menschenwürde bewertet wird, können sich Frauen auch nicht freiwillig für die Ausübung der Prostitution entscheiden. Sie tun es nach Ansicht dieser Meinung auch nur deshalb, weil sie keine anderen Alternativen sehen und – in vielen Fällen durch vorangegangene Missbrauchs- und Gewalterfahrungen geprägt – kein ausreichendes Selbstwertgefühl entwickelt haben; insofern seien ihnen auch die negativen und zerstörerischen Auswirkungen ihrer Tätigkeit nicht bewusst. Die von Prostituierten vorgetragene freie Entscheidung für diese Tätigkeit ist demnach eine Selbsttäuschung, die an dem Charakter der Menschenrechtsverletzung nichts ändert. Konsequenterweise beinhaltet diese Meinung, jede Form, Ausübung, Förderung und Nachfrage von Prostitution unter Strafe zu stellen und dementsprechend auch jede Form einer Reglementierung, Steuerung und Überwachung dieser Tätigkeit zu unterlassen.

In der gesellschaftlichen Diskussion der letzten Jahre wird in Deutschland die Prostitution zunehmend nicht als eine wünschenswerte, jedoch zu akzeptierende Tätigkeit betrachtet. Dem liegt die Haltung zugrunde, Prostitution als autonome Entscheidung zu einer – wenn auch riskanten, gefahrgeneigten – Tätigkeit zu sehen und nach freiwillig ausgeübter und erzwungener Prostitution zu unterscheiden. Politisches Ziel insoweit ist, die Lebensverhältnisse für Prostituierte zu verbessern und sie aus der Abhängigkeit von Zuhältern, Bordellbesitzern u.ä. herauszuholen. Dies beinhaltet die Anerkennung der Prostitution, aber auch Schutzbestimmungen und Reglementierungen zur Ausübung dieser Tätigkeit und strafrechtliche Verfolgung von Zwangs- und Ausbeutungsformen. Wenn es gelingt, die Prostitution so aus dem Dunkeln herauszuhalten, hätten auch Menschenhändler weniger Chancen, Zwangsprostituierte im Milieu unterzubringen und zu verstecken.

Ein Schritt hierzu ist nach der Intention des Gesetzgebers die Einführung des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Prostitutionsgesetz - ProstG), das seit 1.01.2002 in Kraft ist und Prostitution auch zivilrechtlich legalisiert. Prostituierte können damit in Deutschland als Selbständige freiberuflich tätig sein oder aber in einer Art



KOK- Bundesweiter Koordinierungskreis
gegen Frauenhandel und Gewalt an
Frauen im Migrationsprozess e.V.



Deutsche Gesellschaft für Familienplanung,
Sexualpädagogik + Sexualberatung e.V.



Arbeitsverhältnis beschäftigt werden, so dass sie Zugang zur Sozialversicherung haben. Danach ist es nun nicht mehr als Förderung der Prostitution strafbar, für erträgliche Arbeitsbedingungen von Prostituierten zu sorgen. Nur noch die Ausbeutung von Prostituierten ist strafbar. Deutschland ist damit den pragmatischen Weg gegangen, den auch die Niederlande eingeschlagen haben. Der im Januar 2007 veröffentlichte Bericht der Bundesregierung sowie die ebenfalls veröffentlichten Gutachten, die vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) in Auftrag gegeben wurden und die die Grundlage für den Bericht der Bundesregierung an den Bundestag bilden, zeigen u.a., dass weitere Bemühungen notwendig sind, um die Ausbeutung von Frauen, die Opfer von Menschenhandel sind, zu bekämpfen; sie zeigen aber auch, dass es dabei nicht um Kriminalisierung von Prostitution, sondern um die Kriminalisierung von Ausbeutung, Zwang und Gewalt gehen muss.

Auch in anderen Ländern wird die skizzierte Debatte lebhaft geführt. So ist z.B. der Kauf von sexuellen Dienstleistungen in Schweden seit 1998 unter Strafe gestellt, d.h. die Freier machen sich strafbar, nicht aber die Prostituierten. Demgegenüber gehen Länder wie die Niederlande einen anderen Weg, in dem sie versuchen, aus der Prostitution ein ganz normales, aber ausgesprochen dicht überwachtes und reglementiertes Gewerbe zu machen.

Die aufgeworfenen Fragen sind nach wie vor virulent und müssen im Interesse des Schutzes von Menschenhandelsopfern einer mehrheits- und tragfähigen Beantwortung zugeführt werden. Denn ansonsten fehlt eine bundesweit verbindliche gemeinsame Basis, auf der die wichtigen Akteure wie Polizei, Justiz und Fachberatungsstellen handeln können.

b) Strafrechtlicher Ansatz: Nicht nur, aber auch

Oft wird der Frauenhandel vor allem als Problem der Strafverfolgung angesehen. Dazu passt auch die vorrangige Behandlung des Themas innerhalb der EU in der sog. Dritten Säule (Innen und Justiz). Die Strategien, die auf dieser Sichtweise fußen, beinhalten u.a. Forderungen nach einem stringenteren Strafrecht, höheren Strafandrohungen, konsequenterer Strafverfolgung, besserer internationaler Zusammenarbeit bei der Ermittlung und der Verhinderung von Abschiebungen von wichtigen Zeuginnen während des Prozesses.

Auf den ersten Blick scheint dies ein guter Lösungsansatz zu sein, der auch im Interesse der betroffenen Frauen liegt: Ohne Menschenhändler kein Frauenhandel. Aber er verführt dazu, das Phänomen Frauenhandel allein auf die Belange der Strafverfolgung zu reduzieren und



KOK- Bundesweiter Koordinierungskreis
gegen Frauenhandel und Gewalt an
Frauen im Migrationsprozess e.V.



Deutsche Gesellschaft für Familienplanung,
Sexualpädagogik + Sexualberatung e.V.



die Zeuginnen zu instrumentalisieren, ohne sich für sie verantwortlich zu fühlen. Die Justiz interessiert sich nicht immer dafür, welchen Aufenthaltsstatus die Zeuginnen haben, wo sie während des Verfahrens unterkommen, wie sie geschützt werden und wer für ihren Aufenthalt bezahlt und was mit ihnen nach Beendigung des Verfahrens geschieht. Dies sind wichtige Voraussetzungen dafür, dass Opferzeuginnen aussagen können.

Die wichtige generalpräventive Wirkung des Strafrechts kann aber nur zum Zuge kommen, wenn die Rechte der Frauen gewahrt werden. Hierzu sind viele Komponenten erforderlich: die Bereitstellung von Rechtsberatung und -begleitung, Dolmetschung, einer sicheren Unterkunft außerhalb der Abschiebehaft, von medizinischer und therapeutischer Versorgung und Betreuung, eine vorübergehende Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung, Entschädigungen für die erlittene Gewalt, und auch ein dauerndes Aufenthaltsrecht, wenn die Gefährdung im Heimatland fortbesteht. Die Diskussion, wer für diese Kosten aufkommt, dauert an und ist auf Länderebene überwiegend noch nicht befriedigend gelöst.

c) Frauenhandel als migrationspolitische Frage

Stellt man beim Frauenhandel den Aspekt der Migration in den Vordergrund, so liegt die Betonung auf dem Grenzübertritt, insbesondere auf der illegalen Einreise und dem illegalen Aufenthalt. Ziel der politischen Maßnahmen, die den Migrationsaspekt in den Vordergrund stellen, ist, den Staat vor unkontrollierten Einreisen zu schützen. Eine restriktive Ausländerpolitik ist die Antwort. Entsprechend zielen auch die Maßnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung des Frauenhandels aus dieser Perspektive auf eine Begrenzung der (illegalen) Einreise und des Aufenthalts und beinhalten u.a. eine Verschärfung der Visumpflicht, eine Begrenzung der Aufenthalts- und Arbeitserlaubnisse, schnellere Abschiebungen, verschärfte Ausländerkontrollen, Nachprüfungen bei binationalen Ehen, Strafverfolgung der Schleuser und der illegalen Migranten/innen. Bezogen auf den Frauenhandel geht es vor allem um die Verhinderung der Einreise möglicher Opfer. Dazu gehören zurückhaltende Visaerteilung mit entsprechenden Absicherungen und warnende bzw. abschreckende Öffentlichkeitsarbeit in den Herkunftsländern.

Solche Maßnahmen dienen vorrangig dem Interesse des Staates, nicht dem der betroffenen Frauen. Im Gegenteil: Ihre Illegalität macht sie noch ausbeutbarer und abhängiger.

d) Frauenhandel als Menschenrechtsverletzung

Im Mittelpunkt des Politikansatzes „Menschenrechte“ stehen die Frauen mit ihrem Recht auf körperliche Unversehrtheit, ihrem Recht auf Selbstbestimmung hinsichtlich ihres Körpers, ihres Lebens und ihrer Arbeit, dem Recht zu arbeiten und auf angemessene Vergütung und



KOK- Bundesweiter Koordinierungskreis
gegen Frauenhandel und Gewalt an
Frauen im Migrationsprozess e.V.



Deutsche Gesellschaft für Familienplanung,
Sexualpädagogik + Sexualberatung e.V.



zumutbare Arbeitsbedingungen, mit ihrem Recht auf freie Wahl ihres Ehepartners, dem Recht auf Migration und Freizügigkeit und darauf, ohne Gewalt und Zwang zu leben. Die Strategien, die hierauf aufbauen, wollen die strukturellen Ursachen des Frauenhandels angehen und bekämpfen jede Form der geschlechtsspezifischen Gewalt. Im Mittelpunkt der Maßnahmen steht auch der Schutz, aber noch stärker das aktive sog. Empowerment, also die Stärkung der Frauen zur Teilhabe an der Gesellschaft.

3. Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Bekämpfung des Frauenhandels

Die beispielhaft skizzierten Ziel- und Perspektivenkonflikte können starke Hindernisse für die Einigung auf und die Umsetzung von effektiven Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels und für die Unterstützung der Opfer sein. Hier hilft nur kooperatives Denken und Handeln weiter. Damit der Schutz der betroffenen Frauen nicht ins Hintertreffen gerät und damit die verschiedenen Aspekte des Frauenhandels zusammen betrachtet und abgestimmte Strategien zur Bekämpfung entwickelt werden können, hat die Bundesregierung unter Federführung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) im Frühjahr 1997 eine bundesweite Arbeitsgruppe Frauenhandel eingerichtet, die etwa dreimal im Jahr tagt. Ihr gehören an:

- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (federführend und geschäftsführend)
- Auswärtiges Amt (AA)
- Bundesinnenministerium (BMI)
- Bundesjustizministerium (BMJ)
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)
- Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ)
- Bundeskriminalamt (BKA)
- von den Ländern jeweils eine Vertretung der Innen-, Justiz-, Sozial- und Frauen- und Gleichstellungsministerkonferenzen,
- für die Nichtregierungsorganisationen: Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess KOK als Vernetzungsstelle der Fachberatungsstellen in Deutschland und
- Fachberatungsstelle SOLWODI e.V.
- für die Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtsverbände das Diakonische Werk der EKD



Je nach behandeltem Schwerpunktthema werden auch andere Experten/innen oder Institutionen zugezogen, so z.B. der Deutsche Städtetag, das Bundeswirtschaftsministerium, Experten und Expertinnen aus anderen Ländern etc.

Zu den Aufgaben der Arbeitsgruppe gehören der kontinuierliche Informationsaustausch über die vielfältigen Aktivitäten in den Bundesländern und in den nationalen und internationalen Gremien, die Analyse der konkreten Probleme bei der Bekämpfung des Frauenhandels, die Erarbeitung von Empfehlungen und ggf. von gemeinsamen Aktionen zur Bekämpfung des Frauenhandels.

Zu den konkreten Ergebnissen zählen:

- die Erarbeitung und Herausgabe von Informationsmaterialien für Frauen in den Herkunftsländern. Die Broschüre erschien in 13 Sprachen und wird über Nichtregierungsorganisationen sowie die deutschen Botschaften vor Ort verteilt.
- Die Einbringung von konkreten Vorschlägen für die am 9.10.2000 in Kraft getretenen Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz zum Umgang mit Opfern von Menschenhandel (z.B. Mindestfrist von 4 Wochen für den Vollzug der Abschiebung),
- die Erarbeitung eines Kooperationsmodells für einen speziellen Zeuginnenschutz für Frauen, die nicht in das gesetzlich verankerte Zeugenschutzprogramm aufgenommen werden können oder wollen. Dieses Kooperationskonzept wurde der Innenministerkonferenz zur Beschlussfassung übersandt, ist Grundlage entsprechender Modelle in verschiedenen Bundesländern geworden und gilt auf europäischer und internationaler Ebene als best practice.
- Die Erarbeitung einer Handreichung für die Behörden nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und für die Sozialhilfeträger zur Zuständigkeit bei Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz bzw. dem Bundessozialhilfegesetz an Opfer von Menschenhandel,
- die Erarbeitung einer Empfehlung für die Bundesländer zum Anwendungsbereich des Opferentschädigungsgesetzes auf Opfer von Menschenhandel,
- ein Härtefall-Erlass des BMAS an die damalige Bundesanstalt für Arbeit, wonach den Opferzeuginnen im Rahmen des Kooperationskonzepts sofortige Arbeitserlaubnisse ausgestellt werden können,
- die Auswertung der Praxis anhand einer Praxisabfrage von BKA und KOK, um zu überprüfen, ob die von der Bund-Länder-AG erarbeiteten Handreichungen und



- Konzepte bei den vorgesehenen Adressaten in der Polizei und den Fachberatungsstellen bekannt sind und umgesetzt werden,
- die Erarbeitung und Herausgabe von Empfehlungen zur Durchführung von Fortbildungsmaßnahmen für zentrale Berufsgruppen wie Polizei, Justiz, Ausländerbehörden etc. ;
- die Erarbeitung und Veröffentlichung eines Best-practice-Leitfadens für die Geltendmachung von Ansprüchen nach dem Opferentschädigungsgesetz (OEG).

4. Aktuelle Aufgabenstellungen und offene Fragen

Nach der Bestandsaufnahme in der Bund-Länder-AG Frauenhandel geht es aktuell vor allem um folgende Punkte auf nationaler Ebene:

a) Verbindliche, praxisgerechte Kooperationsvereinbarungen zwischen Polizei und Fachberatungsstellen in allen Bundesländern

Die zentralen Berufsgruppen zur Intervention gegenüber den Tätern und zur Unterstützung der Opfer sind Polizei und die Fachberatungsstellen. Eine gute, verbindlich geregelte praktische Kooperation zwischen diesen beiden wichtigen Berufsgruppen ist ein entscheidendes Element für eine gelungene Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels. Hier liegen noch nicht in allen Bundesländern entsprechende Konzepte vor; die bereits vorliegenden Vereinbarungen müssen überprüft und ggf. an veränderte Bedürfnisse und Routinen angepasst und weiterentwickelt werden.

Die Bund-Länder-AG Frauenhandel hat diesen Prozess 1998 durch die Musterkooperationsvereinbarung angestoßen und wird ihn durch die Aktualisierung und Verbreitung der von ihr erarbeiteten Vereinbarung, die Modell für die Entwicklung in den Bundesländern geworden ist, weiter befördern. Der Fachaustausch mit und zwischen den Bundesländern zu Fragen der Kooperation, wie er auf der 2006 stattgefundenen KOK-Fachtagung begonnen wurde, soll mit Unterstützung der Bundesregierung fortgesetzt werden.

b) Nachhaltige und sichere Finanzierung der Fachberatungsstellen gegen Menschen- und Frauenhandel

Es ist inzwischen hinreichend be- und anerkannt, dass eine gute, fachkompetente Begleitung der Opfer von Menschenhandel unerlässlich ist - auch für die Justiz im Hinblick auf den Erfolg etwaiger Strafverfahren. Die Aussage der Opferzeugin wird das zentrale Beweismittel



KOK- Bundesweiter Koordinierungskreis
gegen Frauenhandel und Gewalt an
Frauen im Migrationsprozess e.V.



Deutsche Gesellschaft für Familienplanung,
Sexualpädagogik + Sexualberatung e.V.



bleiben; dies hat die von BKA herausgegebene Studie „Straftatbestand Menschenhandel“ unterstrichen⁴. Ohne eine fundierte Betreuung können die Frauen die Prozesse aber nicht durchstehen, und ohne Zeuginnen gibt es keine Verurteilung. Eine längerfristig abgesicherte Finanzierung ist jedoch nicht in allen Ländern vorhanden; oftmals müssen Stellen trotz Auslastung und nachgewiesener guter Facharbeit um ihr Überleben kämpfen. Hier sind nach wie vor Mittel und Wege in den Ländern für eine abgesicherte Finanzierung der Fachberatungsstellen zu finden.

Die Bundesregierung wird mit der durch BMFSFJ erfolgenden Finanzierung des bundesweiten Koordinierungskreises gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess KOK als Vernetzungsstelle der Fachberatungsstellen in Deutschland den ihr nach der föderalen Kompetenzordnung möglichen Beitrag leisten und den fachlichen und politischen Austausch mit und zwischen den Bundesländern zu dieser Frage weiter fördern.

c) Ausreichende Rechte für Aufenthalt, Betreuung und Versorgung der Menschenhandelsopfer

Eine der größten Probleme für eine effektive Bekämpfung des Frauenhandels bestehen nach Ansicht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel in der unzureichenden aufenthaltsrechtlichen Situation und der mangelhaften und schwierigen Finanzierung von Aufenthalt und Betreuung der Opfer von Menschenhandel. Diese Finanzierung hängt vom jeweiligen Aufenthaltsstatus ab. Nach der bisherigen Rechtslage erhalten die Frauen nach geltendem Ausländerrecht in der Regel meist lediglich eine Duldung für die Dauer des Strafverfahrens; die Aufenthaltsrechte nach § 25 IV, V AufenthG kommen nach Auslegung des BMI für die Vielzahl von Opfern von Menschenhandel, die unerlaubt eingereist sind oder sich unerlaubt im Bundesgebiet aufhalten, nicht in Betracht. Längerfristige Aufenthaltsrechte nach Beendigung des Prozesses sind nur unter äußerst restriktiven gesetzlichen Bedingungen und einer ebensolchen Verwaltungspraxis der Ausländerbehörden erhältlich.

Der hier bestehende Reformbedarf wird durch die Verpflichtung der Bundesregierung zur Umsetzung der EU-Richtlinie 2004/81 (sog. Opferschutzrichtlinie)⁵ verstärkt. Aktuell wird der Gesetzentwurf der Bundesregierung unter Federführung des Bundesministeriums des Inneren „zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union“

⁴ Annette Herz/Eric Minthe: Straftatbestand Menschenhandel. Verfahrenszahlen und Determinanten der Strafverfolgung. Polizei und Forschung, Bd. 31, herausgegeben von BKA, Kriminalistisches Institut, München, 2006.

⁵ EU-RL 2004/81 vom 29.04.2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren.



insgesamt von 11 EU-Richtlinien, darunter der EU-Richtlinie 2004/81, im Bundestag beraten. Diese EU-Richtlinie sieht u.a. vor, dass mutmaßlichen Opfern von Menschenhandel, die ohne gültigen Aufenthaltstitel angetroffen werden, eine mindestens 4-wöchige Bedenk- und Erholungsfrist eingeräumt wird und dass Opferzeuginnen, die mit den Strafverfolgungsbehörden kooperieren, einen Aufenthaltstitel mindestens bis zum Ende des Prozesses gegen die Menschenhändler erhalten. Während dieser Zeit soll den Opferzeuginnen Zugang zur erforderlichen medizinischen und psychotherapeutischen Versorgung gegeben werden, und es soll die Möglichkeit der Zulassung zum Arbeitsmarkt eingeräumt werden. In der aktuellen Diskussion in Deutschland sind jedoch viele Punkte bezüglich der Umsetzung ins deutsche Recht strittig; deutlich kommen hier die oben skizzierten unterschiedlichen Ansätze im Umgang mit der Thematik Menschenhandel zum Tragen⁶.

So ist beispielsweise auch nach dem vorliegenden Gesetzentwurf des BMI, der in Umsetzung der EU-RL 2004/81 für Opfer von Menschenhandel ein Aufenthaltsrecht statt einer Duldung vorsieht, der Aufenthalt nach wie vor über das AsylbLG und nicht über das SGB XII zu finanzieren. Das bedeutet: niedrigere Leistungen als nach dem SGB, geringe medizinische Versorgung, keine Erstattung von Therapiekosten, keine Erstattung von Betreuungskosten, keine Erstattung von Weiterbildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen, keine Übernahme von Fahrtkosten (z.B. zu Fachberatungsstellen) und Dolmetscherkosten. Der im AsylbLG verankerte Grundsatz der Sachleistungen (§ 3 AsylbLG) führt insbesondere im Rahmen der Unterbringung (s. § 15 a AufenthG-E.) zu Problemen, da damit eine Unterbringung in Asylbewerberunterkünften vorgeschrieben ist und eine sachgerechte Unterbringung in einer Frauenunterstützungseinrichtung erschwert wird. Eine Unterbringung in Sammelunterkünften ist für Opfer von Menschenhandel nicht geeignet. Im Einzelfall ist zwar eine andere Unterbringung möglich, dies liegt aber im Ermessen der Sachbearbeitung und ist in Zeiten knapper Kassen schwierig.

Zudem müssen die Fachberatungsstellen häufig in Vorleistung gehen und Ansprüche für die betroffene Frauen geltend machen. In der Praxis gibt es große Schwierigkeiten bei der Geltendmachung der Ansprüche nach AsylbLG oder SGB XII. Da die Frauen zu ihrem Schutz an einem anderen Ort untergebracht werden müssen als an dem Ort, an dem sie aufgegriffen werden, gibt es langwierige Streitigkeiten zur örtlichen Zuständigkeit der

⁶ Zu ausländerrechtlichen Problemen des Frauenhandels, dem Umsetzungsbedarf der EU-RL 2004/81 sowie der aktuellen Debatte um den Entwurf des BMI vgl. z.B. Renzikowski ZAR 2006, 55 ff.



Sozialämter. Diese Erfahrungen machen sowohl die Fachberatungsstellen als auch die Landeskriminalämter, wenn sie für Zeuginnen (im Rahmen des Zeugenschutzprogramms) die Ansprüche geltend machen. Oftmals erhält die vorleistende Polizei oder Fachberatungsstelle die Kosten nicht erstattet.

Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel setzt sich seit ihrer Gründung für ausreichende Aufenthaltsrechte der Opfer von Menschenhandel vor, während und nach dem Verfahren sowie für damit gekoppelte sachgerechte sozialrechtliche Ansprüche und den Zugang der Betroffenen zu Ausbildung und Arbeitsmarkt ein.

Hierzu gehören – wenn es dabei bleibt, dass sich die sozialrechtlichen Ansprüche vieler Opfer von Menschenhandel weiterhin nach dem AsylbLG und nicht nach dem SGB richten – zumindest Ansprüche auf eine medizinische und psychotherapeutische Versorgung, die über den aktuellen bisherigen Anspruch auf eine reine Notversorgung hinausgeht. Hierzu ist dringend eine Änderung des AsylbLG erforderlich, die wahrscheinlich im Rahmen der jetzigen Novellierung nicht erfolgen wird.

Außerdem ist – hier verweise ich insbesondere auf die vorliegende Stellungnahme des KOK (s. unter www.kok-buero.de) - ein längerfristiges Aufenthaltsrecht aus humanitären Gründen nach Beendigung des Strafverfahrens erforderlich.

Nach Abschluss der Verfahren, wenn die Opferzeuginnen ausgesagt haben und ihr Aufenthalt in Deutschland aus behördlicher Sicht nicht mehr notwendig ist, sollten die Hürden für ein solches Bleiberecht gesenkt werden und nicht nach dem leicht abgewandelten Prinzip „Die Zeugin hat ihre Schuldigkeit getan, die Zeugin kann gehen“ verfahren werden. Die Frauen gehen ein hohes persönliches Risiko ein und verhelfen dabei dem Staat zur Realisierung seines Strafverfolgungsanspruchs.

Ausweislich der bereits zitierten Studie "Straftatbestand Menschenhandel" handelt es sich hierbei zudem um eine sehr geringe Anzahl von Betroffenen, da grundsätzlich nur sehr wenige Opfer bereit sind, als Zeuginnen am Verfahren teilzunehmen und eine Aussagen zu machen. Zudem wollen viele Betroffene lieber zurückkehren – auch unter erheblichen Gefahren.



Ein Blick ist hier nicht nur nach Italien interessant, sondern auch in Richtung USA (s. die aufschlussreiche Veranstaltung in Kooperation zwischen Friedrich-Ebert-Stiftung und US-

Botschaft am 23.10.2006): Dort wurden im Jahr 2000 durch den TVPA - Trafficking Victims Protection Act - die Definition von Menschenhandel erweitert, die Zusammenarbeit zwischen Nichtregierungsorganisationen und Strafverfolgungsbehörden verbessert und Sozialleistungen und Aufenthaltstitel für Menschenhandelsopfer (sog. T-Visum; Continued Presence-Status) eingeführt. Dem liegen humanitäre Gründe und Aspekte der Strafverfolgung zugrunde: Den Opfern soll nach ihren traumatischen Erfahrungen eine neue Lebensperspektive eröffnet werden, zusätzlich sollen sie gestärkt werden, um auch in der Lage zu sein, die Aussage im Strafverfahren aufrechtzuerhalten.

Diese aufgeworfenen Fragestellungen (und viele weitere) gilt es hartnäckig weiterzuverfolgen; wir werden mit unserer Arbeit in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel unseren Beitrag leisten.

Schließen möchte ich mit einem Zitat von Booker T. Washington, einem amerikanischen Bürgerrechtsaktivisten, der sich im 19. Jahrhundert für die Rechte von Afro-Amerikanern und -amerikanerinnen eingesetzt hat: „Der Erfolg ist nicht danach zu beurteilen, was ein Mensch im Leben erreicht, sondern nach den Hindernissen, die er auf dem Weg zum Erfolg zurückgelegt hat.“

In diesem Sinne wünsche ich uns allen eine weitere erfolgreiche Arbeit.



KOK- Bundesweiter Koordinierungskreis
gegen Frauenhandel und Gewalt an
Frauen im Migrationsprozess e.V.



Diskussion

Bärbel Uhl:

Ich möchte gerne zwei Aspekte näher ansprechen. Ich kritisiere das „Palermo Protokoll“ (2000 angenommene UN-Definition von Menschenhandel) als zu sehr strafrechtlich orientiert, aber es hat der Staatengemeinschaft eine Sicherheit gegeben, wie wir Menschenhandel definieren. Und das bedeutet, alle Formen von Ausbeutung. Ich höre hier fast ausschließlich von Frauen und sexueller Ausbeutung. Im deutschen Kontext höre ich wenig, was mit Menschenhandel in Form von Zwangsarbeit, Schuldknechtschaft, in allen Formen des informellen und ungeschützten Arbeitssektors passiert! Ist die strafrechtliche Erweiterung in Deutschland schon institutionell umgesetzt? Gibt es Beratungsangebote? Ist das Problem in den Köpfen der Politikerinnen und Politiker?

Das andere Thema ist: Diese reine Ausrichtung auf das Strafrecht und auf immer spezialisiertere Strafrechtsnormen, die unter dem Menschenhandels-Rahmen entwickelt werden - helfen sie uns weiter? Ich höre das Wort Entlohnung überhaupt nicht. Wir reden hier von Zwangsarbeit, wir reden von einem wirtschaftlichen, einem ausbeuterischen Verbrechen. Vielleicht liegt es auch daran, dass der Staat den gehandelten Menschen nichts anzubieten hat. Vielleicht ist das der Grund, warum so wenige zur Zusammenarbeit bereit sind und aussagen wollen. Auch die Opferschutz-Richtlinie der EU ist ein Strafrechtsinstrument. Das ist kein Opferschutzinstrument. Es geht darum, dass nur die Opfer-Zeuginnen einen Aufenthalt bekommen, die kooperieren wollen, das sind die, die die Strafverfolgungsbehörden brauchen. Lenkt das nicht unsere Blicke in die falsche Richtung?

Hiltrud Breyer:

Ich finde auch, dass Menschenhandel weiter gesehen werden soll als Zwangsprostitution. Ich glaube, dass die Dimension der Sklavenarbeit noch zunehmen wird. Warum wird das nicht thematisiert? Wir haben in Deutschland eine Debatte zum Niedriglohnsektor. Der Sklavenhandel, der Menschenhandel wird in diese Debatte nicht einbezogen. Mein Credo ist, es muss ein mainstreaming geben, damit Menschenhandel nicht separat als Thema gesehen wird, sondern wie ein Hauptfluss, der auch in die anderen Bereiche wie Arbeitsrecht eingebaut wird. Mein zweites Credo ist: Prävention, Prävention, Prävention.

Ich finde, wir müssen deutlicher die Ächtung des Menschenhandels ansprechen. Und da wünsche ich mir - und da war es ein bisschen unruhig - einen Strafrechtsbestand für Freier von Zwangsprostitution. Warum diskutieren wir die Zertifizierung von Bordellen, die Qualitätssiegel der Bordelle? Ich war eine ganz starke Verfechterin der Entkriminalisierung



KOK- Bundesweiter Koordinierungskreis
gegen Frauenhandel und Gewalt an
Frauen im Migrationsprozess e.V.



Deutsche Gesellschaft für Familienplanung,
Sexualpädagogik + Sexualberatung e.V.



der Prostitution. Aber es stellt sich die Frage, wie kommt dass im ganzen Großraum Stuttgart keine einzige Prostituierte renten- und sozialpflichtig versichert ist?

Henny Engels, Geschäftsführerin des Deutschen Frauenrats:

Ich würde gerne auf die Fragen der Freier-Strafbarkeit und Ächtung von Menschenhandel eingehen. Ich bin keine Juristin, aber ich glaube tatsächlich, dass gesellschaftliche Ächtung nicht allein und möglicherweise nicht einmal primär durch das Strafrecht geschieht. Ich glaube, es gibt andere, wirkungsvollere Instrumente. Als die Diskussion hoch her ging um Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung, war einer der ersten konkreten Vorschläge: Wir führen die Freier-Strafbarkeit ein.

Mein Verdacht ist, dass – wenn wir das einführen – nicht wenige der Politikerinnen und Politiker sagen: danke schön, wir haben das jetzt erledigt, den Rest macht dann die Zivilgesellschaft.

Ich möchte noch ein zweites Argument anführen, vielleicht können Sie, Frau Breyer, das ja entkräften. Wenn Prozesse geführt werden sollen, brauchen wir die Freier als Zeugen. Würden Sie sich als Zeugin melden, wenn Sie damit sich selbst anzeigen? Eigentlich finde ich es sinnvoller, Freier dazu zu gewinnen, anzuzeigen und sie dabei nicht der Strafbarkeit auszusetzen.

Wenn wir überhaupt über dieses Instrument nachdenken, dann hätte ich gerne einen Katalog, was wir insgesamt gegen Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung unternehmen. In diesem Katalog kann meinerneben nebeneinander die Strafbarkeit stehen. Ich hätte z. B. gerne einen ausführlichen Katalog von umfassenden Maßnahmen auch zur Prävention. Dazu gehört auch, dass die Vergabe von Wirtschaftshilfen, aus EU-Mitteln oder bilateral, an das Kriterium einer eigenständigen Existenzsicherung von Frauen in den Herkunftsländern gebunden wird. Wenn dies ebenso vehement wie strafrechtliche Regelungen verfolgt wird, rede ich auch gerne wieder über die Freier-Strafbarkeit.

Marlene Rupprecht, SPD, MdB, Mitglied im Ausschuss Familie, Senioren, Frauen und Jugend und Vorsitzende der Kinderkommission des Bundestages, Mitglied der Parlamentarischen Versammlung des Europarates:

Ich glaube, dass sehr viel unternommen wird. Was fehlt, ist die Koordination dieser Aktivitäten. Der Europarat hat zum Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung erst in der vorletzten Sitzungswoche einen Beschluss gefasst. Wir haben zu Frauen einen Beschluss



KOK- Bundesweiter Koordinierungskreis
gegen Frauenhandel und Gewalt an
Frauen im Migrationsprozess e.V.



Deutsche Gesellschaft für Familienplanung,
Sexualpädagogik + Sexualberatung e.V.



gefasst und Frauenhandel. Wir haben ganz viele Dinge gemacht. Die Frage ist nur, wie wird es kommuniziert, wo kommt es an und wie wird es umgesetzt. Ich glaube, dass wir ein hohes Defizit an wirklicher Vernetzung haben. Wir bearbeiten auf Bundesebene das Thema schon sehr lange. Wir haben einen Aktionsplan gehabt, der fortgeschrieben wird gegen Gewalt gegen Frauen, darin war der Frauenhandel ein Thema.

Wir haben einen nationalen Aktionsplan gegen kommerzielle sexuelle Ausbeutung von Kindern. Ich bin als Vertreterin der Kinderkommission dabei. Wichtig wäre die Vernetzung. Nun komme ich noch zum Europarat. Wir hatten letztes Jahr eine Dringlichkeitsdebatte zur Weltmeisterschaft. Ich konnte mir nicht verkneifen, den Kollegen aus Griechenland zu sagen, ich hätte sehr gerne auf ihre task force zurückgegriffen, auf ihre Erfahrungen, die sie während der Olympiade gemacht haben, vor allem, auf die Auswertung. Wir hatten einen schweren Stand in Straßburg, wir wurden angegriffen als die, die Zwangsprostitution unterstützen, mit Bordellen, die wir betreiben. Ich wusste gar nicht, was das ist: „Verrichtungsboxen“.

Jetzt komme ich zur Freier-Bestrafung. Wir haben uns in dem Rahmen natürlich mit Schweden beschäftigt. Die haben natürlich einiges im Griff. Aber dann besuchen Sie die baltischen Staaten, dort finden Sie die schwedischen Männer. Die Schwedinnen haben mir gesagt, ich soll im hintersten Winkel der Hölle schmoren, weil ich Prostitution zulasse. Und die schwedischen Männer sind keinen Deut anders als die deutschen Männer.

Aber will ich, dass ein 90-Jähriger aus einer Massagepraxis raus geholt wird, wie vor kurzem in der Zeitung zu lesen war? Ich will erreichen, dass, wer der Prostitution nachgeht und dies freiwillig tut, das tun können soll, ohne im Dunkelfeld zu arbeiten. Wer in diesem Bereich im Dunkelfeld ist, soll die Unterstützung der Gesellschaft bekommen.

Hiltrud Breyer:

Wir müssen doch das schwedische Gesetz angucken - in Schweden werden nicht die Frauen bestraft. Selbst wenn eine Frau sich prostituiert, wenn das bekannt wird, wird sie nicht bestraft. Wie gehen wir damit um, wenn die schwedische Polizei, die sehr skeptisch gegenüber diesem Gesetz war, darauf hinweist, dass die Zahlen einen drastischen Rückgang der Zwangsprostitution aufweisen. Ignorieren wir das? Zu Ihrer Bemerkung: Ja, die Männer gehen in die baltischen Staaten.

Ich hatte mein Saulus-Erlebnis - wenn man so will – anlässlich eines prominenten Falls in Deutschland. Im Moment läuft gegen die Menschenhändler dieser Prostituierten ein Strafverfahren. Ich habe mir die Pressekonferenz des Mannes angesehen. Und ich war



KOK- Bundesweiter Koordinierungskreis
gegen Frauenhandel und Gewalt an
Frauen im Migrationsprozess e.V.



Deutsche Gesellschaft für Familienplanung,
Sexualpädagogik + Sexualberatung e.V.



erschüttert. Er hat sich bei Gott und der Welt entschuldigt, nur nicht bei diesen Prostituierten. Ist das die Ware Mensch, bei der man es nicht nötig hat, sich zu entschuldigen?

Regina Kalthegner, Rechtsanwältin, Terre de Femmes:

Ich bin Rechtsanwältin und vertrete seit zehn Jahren Opfer von Menschenhandel in Strafprozessen. Ich erlebe als Anwältin – das sind Erlebnisse aus den letzten vier Jahre aus Prozessen in Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Berlin –, dass es keine Vernetzung an unterster Stelle, wo die Arbeit getan wird, gibt. Ich werde von Beamten verschiedener LKAs gefragt, wenn ich eine Frau über zwei bis vier Jahren betreue – das passiert, weil die Prozesse so lange dauern – über die Landesgrenzen hinaus: was läuft da, wir bekommen keine Informationen? Es wird ermittelt, aber die Täter machen ja keinen Halt vor den Bundesländergrenzen und auch nicht vor den europäischen Grenzen. Meine Aufgabe ist oft nicht nur die Vertretung der Opfer in den Prozessen, sondern ganz schlicht, dass ich einen Amtsrichter, einen Landgerichtsvorsitzenden einer Kammer, informiere. Ich erlebe, dass die Fachberatungen, die Frauen gut betreuen, vor allem mit dem Aufenthaltsstatus beschäftigt sind. Ich erlebe, dass sich Richter überhaupt keine Gedanken darüber machen, auch Staatsanwälte nicht, ob ihre Zeuginnen noch vorhanden sind. Die erwarten einfach, dass sie noch vorhanden sind. Ich habe schon abenteuerliche Dinge erlebt, wenn ich kurz vor Weihnachten, wenn alle im Urlaub sind, schauen muss, dass die Mandantin eine Duldung für ein halbes Jahr verlängert bekommt, damit große, wichtige Prozesse nicht platzen. So können sie diese großen Banden nicht wirksam bekämpfen oder ein Signal setzen. Die lachen doch darüber!

Anja Weusthoff, Gewerkschaft der Polizei:

Ich würde gerne zur Freier-Bestrafung zurückkommen. Wir wissen, dass Menschenhandel ein Kontroll-Delikt ist. Je mehr Polizei da reingeht, desto eher finden wir die Opfer, und desto eher können wir auch die Täter stellen. Das schaffen wir aber nur, wenn wir einen Personenbeweis haben, das geht nicht mit einem Sachbeweis, d.h. wir brauchen zwingend die Opfer als Opfer-Zeugin. Ich weiß, dass das eine sehr eingeschränkte Perspektive auf die Opfer von Menschenhandel ist, aber die der Gewerkschaft der Polizei ist natürlich auch die der Strafverfolgung. Der Kontakt zu den Opferzeugen ist in den letzten Jahren – sagen mir die Kollegen und die Kolleginnen, die in dem Bereich tätig sind – deshalb schwieriger geworden, nicht weil wir das Prostitutionsgesetz bekommen haben, was ja häufig in der



KOK- Bundesweiter Koordinierungskreis
gegen Frauenhandel und Gewalt an
Frauen im Migrationsprozess e.V.



Deutsche Gesellschaft für Familienplanung,
Sexualpädagogik + Sexualberatung e.V.



öffentlichen Auseinandersetzung durcheinander geht, sondern weil wir die EU-Osterweiterung hatten und im Zusammenhang damit die Niederlassungsfreiheit für Selbständige. Das ist ein Problem, das kriegt man aber allmählich in den Griff. Das hat nichts mit dem Prostitutionsgesetz zu tun. Vor diesem Hintergrund haben wir die Diskussion der Freier-Strafbarkeit gehabt. Wir bekommen ein Kontrolldelikt nur dann in den Griff, wenn wir ein Hell-Feld schaffen. Das ist mit dem Prostitutionsgesetz ein Stück weit gelungen, das ist in die richtige Richtung gegangen aus der Perspektive meiner Kolleginnen und Kollegen. Wenn wir jetzt die Freier-Strafbarkeit einführen, dann machen wir das ja wieder sozusagen dunkel, was wir vorher schon hell gemacht hatten. Das kann keinen Sinn machen. Was nützt die Freier-Strafbarkeit? Dann haben wir auf der politischen Ebene was getan, wir haben eine Aktion, wir haben die Freier-Strafbarkeit und damit ist dann nicht die Gesellschaft in der Pflicht, sondern die Polizei muss den Rest erledigen. Wie will man denn dem Freier nachweisen, dass er wusste, dass es sich um eine Zwangsprostituierte handelt? Wir haben dann die grundsätzliche Diskussion, wo ist Zwang, wo nicht. Dabei wissen wir hier alle, worüber wir reden, wenn wir Zwangsprostitution meinen in Zusammenhang mit Menschenhandel. Wir schieben das Problem auf die Polizei ab. Wie soll die Polizei das ermitteln? Ich finde, wir müssten das von der anderen Seite diskutieren. Wenn wir überhaupt an Freier-Strafbarkeit denken, müssen wir darüber nachdenken, wie man dem Freier die Entscheidung erleichtern oder den Blick schärfen kann. Wo gibt es denn legale, bordellartige Betriebe, die quasi ein amtliches Siegel haben, und wo sind solche, die von niemandem kontrolliert werden. Erst wenn wir das haben, können wir nochmals diskutieren, ob wir Freier bestrafen, die sich bewusst bei „Zwangsprostituierten vergnügen“ wollen. Was mir fehlt, und dazu reichen einfach die Kapazitäten der Gewerkschaft der Polizei nicht, wie wir diese Unterscheidung hinbekommen zwischen legalen Prostitutionsstätten und denen, die illegal sind. Da geht es ja in den Ländern alles quer durcheinander.

Barbara Erritt:

Ich möchte jetzt als Fachberatungsstelle In Via sprechen. Es geht hier um Opfer-Zeuginnen und es geht hier um den Personen-Beweis bei gerichtlichen Verfahren. Wir haben genug in den Gesetzbüchern, wie wir Männer, so sie gewalttätig werden, bestrafen können. Wir brauchen keine neue Freier-Strafbarkeit.

Ich möchte mich speziell an Sie, Frau Breyer, als EU-Parlamentarierin wenden. Wenn wir von Prävention reden, dann müssen wir von EU-Programmen reden. Diese EU-Programme enden nach zwei Jahren. Wir sind nicht in der Lage, sie weiterzuführen. Sie sind z.T. so gut angelaufen, dass es danach schreit, sie weiterzuführen. Das sind Aktionismen, in denen wir



KOK- Bundesweiter Koordinierungskreis
gegen Frauenhandel und Gewalt an
Frauen im Migrationsprozess e.V.



Deutsche Gesellschaft für Familienplanung,
Sexualpädagogik + Sexualberatung e.V.



Fachberatungsstellen fest angebunden sind. Ich sage den Begriff „equal“, mit diesem Programm waren wir alle sehr gesegnet. Wir haben hier in Berlin als In Via eine wunderbare Sache geschaffen: wir haben für diese Frauen Bildungsmöglichkeiten geschaffen. Das endet jetzt, das wird nicht verlängert. Ich werde nicht jammern, ich möchte nur vorschlagen, dass wir uns tatsächlich überlegen, zwischen EU und der Bundesrepublik, was wir tun können, damit gute Projekte weiter laufen können.

Noch einmal Schweden. Ich komme aus Polen. Fahren Sie nach Stettin. Ich kenne die Situation mit den Schweden und dem Alkoholverbot. Stettin hat wunderbar am Wodka verdient. Fahren Sie jetzt nach Stettin und schauen Sie sich selbst um. Natürlich sind dort auch deutsche Männer, aber man bereitet sich auf die schwedischen Männer vor.

Brigitte Triems, stellvertretende Vorsitzende des Deutschen Frauenrats:

Ich möchte etwas zur Europarats-Konvention sagen. Mich macht es wütend, dass sie schon am 16. Mai 2005 beschlossen wurde. Ich vertrete den Deutschen Frauenrat auch in der Europäischen Frauenlobby. Die Europäische Frauenlobby hat sehr aktiv mitgearbeitet. Ich finde den Text der Konvention nicht schlecht, aber von den 47 Mitgliedsstaaten des Europarates haben nur 29 unterzeichnet, von einer Ratifizierung ganz zu schweigen. Da ist für uns noch ein weites Betätigungsfeld. Gefallen hat mir daran, dass wir zur Prävention Programme zur Bewusstseinsbildung brauchen. Ein Beispiel, das mich furchtbar wütend gemacht hat: Ich bin bei einer Anhörung im Landtag von Sachsen-Anhalt in Magdeburg dabei gewesen. Wir waren ziemlich empört darüber, dass die dort anwesenden Vertreter der Polizeipräsidien und vor allen Dingen der Staatsanwaltschaft jegliches Gefühl für diese Problematik vermissen ließen. Der Vertreter der Staatsanwaltschaft von Naumburg hat sich dahin verstiegen zu sagen, die Frauen gingen bewusst das Risiko der Zwangsprostitution ein, um sich den Aufenthalt in Deutschland zu erschleichen. Ich frage mich, ob die Problematik des Menschenhandels in Ausbildungsprogrammen bei Polizei, Richtern und Staatsanwälten behandelt wird.

Die zweite Sache, die mich wütend macht: Ich arbeite in einer Gesellschaft, die sich mit der Integration von Migrantinnen und Migranten beschäftigt, und wir haben eine junge Frau betreut, die Opfer von Zwangsprostitution war. Wir haben auf der Berliner Ebene, Abgeordnetenhaus, Petitionsausschuss, alles durch, Politiker, Politikerinnen angesprochen, denn diese Frau war monatelang ohne Krankenversicherung. Das ist für mich schlimm, wenn ein Mensch, der traumatisiert ist, nicht mal die Möglichkeit hat, richtig behandelt zu werden. Gut, die Therapeutin hat sie schließlich kostenlos behandelt, aber das ist doch keine Lösung.



KOK- Bundesweiter Koordinierungskreis
gegen Frauenhandel und Gewalt an
Frauen im Migrationsprozess e.V.



Deutsche Gesellschaft für Familienplanung,
Sexualpädagogik + Sexualberatung e.V.



Von den Politikern hört man dann, das seien Gesetzeslücken. Gesetzeslücken sind dazu da, dass man sie schließt.

Antje Blumenthal, CDU, MdB, Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Mitglied des Deutschen Parlamentarischen Forums für sexuelle und reproduktive Gesundheit und Rechte:

Mir geht es sehr darum, dass die Opfer-Zeuginnen mit einbezogen werden, weil ich meine, dass, wenn wir die Hintermänner, die Banden aufdecken wollen, wir eine Mitwirkung der Frauen einfordern müssen, so schwierig das auch für die betroffenen Frauen selbst ist. Wenn wir nur punktuell den Frauen den Schutz aus ihrer Sicht vielleicht zurecht gewähren, wird es uns nicht gelingen, die Hintermänner und die Schleußerbanden aufzudecken, dann machen wir immer nur Stückwerk.

Und das Zweite, was mir auch noch sehr wichtig ist, immer wenn wir hier über die Aktion „Abpiff“ sprechen, dann vergessen wir, glaube ich, immer eine: richtig in Bewegung gekommen ist die ganze Aktion erst dann, als sich entsprechende Männer führend dieser Aktion angeschlossen haben und gesagt haben: Wir sind dabei.

Henny Engels:

Die erste Öffentlichkeit hat diese Kampagne bekommen, weil Männer nicht reagiert haben. Der entscheidende Artikel trug den schönen Titel: Das Schweigen der Männer. Und das hat dann Männer bewegt, insbesondere Herrn Zwanziger und der hat dann später seine Betroffenheit sehr eindrücklich geschildert.

Das war gut, aber es ist gelaufen, weil die vielen Frauen und auch Männer vor Ort das Ding zum Laufen gebracht haben. In der Presse war es durch die Frankfurter Rundschau. In Schwung gekommen aber ist es, weil in vielen Städten kleine und größere Gruppen von Menschen gesagt haben: da machen wir jetzt was zusammen. Zwanziger hat eine gute Rolle gespielt, aber dass die 180 000 Unterschriften zusammenkamen, das ist den vielen Leuten vor Ort zu verdanken.

Heike Rudat, frauenpolitische Sprecherin im Bund deutscher Kriminalbeamter:

Ich bin in meiner beruflichen Praxis mit diesem Thema beschäftigt. Dass es ein sogenanntes weiches Thema ist, und da möchte ich an Frau Blumenthal schon ein Stück weit anknüpfen, sieht man daran, dass heute nicht ein Innenpolitiker da ist. D.h., wenn es um die harten Themen geht, wie Bestrafung, neue Gesetze, dann sind die Innenpolitiker und Justizpolitiker da. Wenn es um das Thema Opfersversorgung, Frauenversorgung geht, dann ist es ein



KOK- Bundesweiter Koordinierungskreis
gegen Frauenhandel und Gewalt an
Frauen im Migrationsprozess e.V.



Deutsche Gesellschaft für Familienplanung,
Sexualpädagogik + Sexualberatung e.V.



weiches Frauen-Thema. Wir sollten das Thema Frauen, Menschenhandel aus der Nische rausholen. Jetzt ist ein Ministerium federführend und die anderen Ministerien können sich schön ausklinken, insbesondere das Bundesministerium des Inneren. Wenn es Terrorismus wäre, wären mit Sicherheit die Innenpolitiker und Justizpolitiker sofort dabei.

Zum Thema Strafrecht, eine sehr ungewöhnliche Aussage von mir als Polizistin, von einer Kriminalbeamtin: wir halten das Strafrecht für durchaus ausreichend, im Strafvollzug zu allen Bereichen könnte man durchaus noch was machen. Das Entdeckungsrisiko für die Täter muss erhöht werden. Und wie macht man das? Indem man in der Bundesrepublik, und da kann ich an alle Abgeordneten appellieren, endlich in allen Bundesländern Fachdienststellen einrichtet. Es gibt noch nicht mal in allen Bundesländern Fachdienststellen für die Bekämpfung des Menschenhandels. Wir haben z. T. die Situation, dass sie angegliedert sind an die organisierte Kriminalität, d.h. die Kollegen vernehmen heute einen Waffenhändler, morgen einen Rauschgift Händler und übermorgen die gehandelte Frau. Sie können sich vorstellen, wie man sich da reinfühlen kann in dieses Thema, d.h. so gut wie gar nicht. Wenn wir Pech haben, sind sie angesiedelt bei den Sexualdelikten. Die Kollegen vernehmen ein missbrauchtes Kind anders als eine Prostituierte, die zur Prostitution gezwungen worden ist. Hier ist ein unwahrscheinlicher Nachholbedarf in den Ländern. Erst dann kann die Vernetzung losgehen. Mit wem soll sich denn die Polizei vernetzen, wenn in den Ländern keine Fachdienststellen da sind? Ähnlich ist es bei den Staatsanwaltschaften. In einigen Bundesländern gibt es keine Staatsanwaltschaften, die spezialisiert sind. Da kommen dann ganz merkwürdige Fragen, die an die Opferzeugin gerichtet werden, weil es keine Spezialausbildung gibt.

Ich weiß, wovon ich rede - weil ich immer wieder darum kämpfe, Personal zu bekommen. Aber in diesen Bereichen kommen wir einfach nicht weiter. Wir merken zunehmend, dass es etliche Programme gibt für den Austausch der Strafverfolgungsbehörden zwischen den alten EU-Ländern und den Beitrittsstaaten. Was dabei völlig verloren geht ist der Erfahrungsaustausch zwischen den Zielländern. Da gibt es so gut wie keine Programme mehr. D.h. Polizisten wissen kaum, welche Frauen nach England kommen, welche Frauen nach Dänemark kommen und, und, und. Wir gehen nur in die eine Richtung, go east, aber wir nicht mehr go west. Das wäre wichtig, damit es zwischen den Polizeien einen Austausch gibt über neue Täterstrategien, wie die neuen Verteilerrouten sind. Denn Frauen werden innerhalb von Deutschland und von Europa ausgetauscht.



KOK- Bundesweiter Koordinierungskreis
gegen Frauenhandel und Gewalt an
Frauen im Migrationsprozess e.V.



Dr. Birgit Schweikert:

Ich hatte vor 2 Jahren die Gelegenheit, auf Einladung der US-Regierung als deutsche Vertreterin eines Expertengremiums zum Thema Bekämpfung des Menschenhandels in die USA zu fahren. Ich hatte dort auch Gelegenheit, mit einem leitenden schwedischen Staatsanwalt in Austausch zu treten, ebenso wie mit Mitarbeitenden des FBI, der Polizei und der Staatsanwaltschaft aus einzelnen amerikanischen Bundesstaaten. Die Kolleginnen und Kollegen auf der Fachebene haben überwiegend eingeräumt - ihrer jeweiligen Haltung zu dem Thema - ,dass es in den Ländern, in denen Prostitution illegal, strafbar und dadurch im Dunkelfeld ist, schwieriger ist, valide Zahlen und Angaben zu Fällen von Menschenhandel zu erhalten. Als wir zum ersten Mal auf der VN-Konferenz für Strafrechtspflege und Verbrechensverhütung die Zahlen aus dem deutschen BKA-Lagebild Menschenhandel vorgestellt haben, hieß es: Oh Gott, das sind ja unglaublich hohe Zahlen in Deutschland. Das Interessante ist, dass mittlerweile Kollegen und Kolleginnen aus dem Innen- und Justizbereich aus anderen Ländern anerkennen, dass wir in Deutschland ein gutes System haben, um die der Polizei bekannten Fakten aufnehmen und bewerten zu können. Wir gelten dort mittlerweile als best practice. Ich möchte darauf hinweisen, dass im BKA-Lagebild Menschenhandel jetzt auch die Fälle der Arbeitsausbeutung mit erfasst werden, d.h. wir haben auch dafür eine relativ gute Datenerfassung. Die ist noch nicht perfekt. Und wir wissen: Polizei bekannt und Justiz bekannt heißt nicht, dass alle Fälle aufgedeckt werden. Es scheint jedoch ein Vorteil zu sein, in einem Hellfeld-Umfeld bezüglich der Thematik Prostitution zu arbeiten, denn es werden mehr Fälle bekannt.

Zum Anderen möchte ich darauf hinweisen, dass wir es in Deutschland geschafft haben, eine wirkliche Evaluierung des Prostitutionsgesetzes vorzulegen. Ich finde, auch das gehört zur Redlichkeit in einer politischen und fachlichen Diskussion, die Modelle, die man auf den Weg bringt, ernsthaft und ergebnisoffen evaluieren zu lassen.

Was machen wir mit den anderen Aspekten des Menschenhandels? Ich hatte aus der Zuständigkeit des BMFSFJ die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung vorgestellt. Auf der Bundesebene wäre ein solches Gremium nach diesem Vorbild zum Bereich Arbeitsausbeutung sicher vorstellbar; das fällt in den Arbeitsbereich anderer Ressorts. Für den parlamentarischen Raum wäre zu überlegen, ob nicht die Einrichtung einer nationalen Bericht-Erstattungsstelle nach dem Vorbild der Niederlande interessant sein könnte. Es müsste eine wirklich unabhängige Stelle sein, die Zugriffsmöglichkeiten auf alle betroffenen Ressorts der jeweiligen Regierung hat und die nicht nur Daten und Fakten sammelt, sondern eine unabhängige Bewertung von Strategien, Mechanismen und Verfahren durchführen kann.



KOK- Bundesweiter Koordinierungskreis
gegen Frauenhandel und Gewalt an
Frauen im Migrationsprozess e.V.



Hiltrud Breyer:

Als Verpflichtung nehme ich mit, und da können Sie mich beim Wort nehmen, dass wir auf jeden Fall versuchen noch via Brüssel eine Art Nachbesserung der deutschen Opferschutzgesetzgebung zu bekommen, weil sie im Grunde genommen gegen den Geist verstößt, den diese Richtlinie eigentlich hatte. Das haben wir jetzt vereinbart, u.a. mit einer Anfrage an die Kommission auch Druck zu machen. Man kann überlegen, mit den betroffenen NGOs nochmals ein Gespräch mit der Kommission zu organisieren. Nächste Woche tritt der Rat zum europäischen Vertragsverfassungsentwurf zusammen – und in dieser Grundrechtscharta war Menschenhandel ein ganz zentraler Punkt. Prävention. Da kämpfen wir über alle Fraktionsgrenzen hinweg, um jeden Cent, den wir gewinnen können. Auf eine Zahl möchte ich hinweisen: Wir wissen, dass es Freier gibt, die gezielt zu Zwangsprostituierten gehen; die Angaben schwanken zwischen 10 – 15%.

Christiane Howe, Diplom-Soziologin, im Bundesvorstand von pro familia, arbeitet am nationalen Report zum Thema Freier, der im Rahmen eines EU-Projekts Teil eines transnationalen Berichts sein wird:

Ich finde, dass man bei den Zahlen bezüglich Freier sehr, sehr vorsichtig sein muss, weil wir dann definieren müssen, von was für einer Art von Zwangsprostitution oder Menschenhandel wir sprechen. Was ist überhaupt das Feld und der Fokus? Geht es jetzt um bestimmte sexuelle Vorlieben oder Dienstleistungen oder SM-Praktiken oder sonstiges, was darunter gefasst wird? Ich bin seit fast vier Jahren in dem Bereich als Forscherin tätig und wir haben vielfach Freier interviewt, Studien verglichen, aber diese Zahl ist uns nicht untergekommen. Männer selbst diskutieren das Thema und haben ein Interesse daran, u.U. irgendwelche Hinweise an die Hand zu bekommen, woran sie z.B. gehandelte Frauen erkennen können, aber alle wissen, dass das sehr schwierig ist.

Claudia Franke, Fachberatungsstelle „contra“ in Schleswig- Holstein:

Ich möchte den Blick nochmals darauf lenken, dass auch Frauen aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten vom Frauenhandel betroffen sind. Wir erfahren in der Praxis, dass Restriktionen bei Migrationen auf keinen Fall Menschenhandel verhindern. Menschenhändler sind schlau, die suchen sich immer legale Wege und finden neue Möglichkeiten. Ich möchte auf das Problem hinweisen, dass wir diesen Frauen zur Zeit gar nichts anbieten können. Es ist nämlich so, dass je nach Auffassung des Landes bzw. der Ausländerbehörden die Frauen



KOK- Bundesweiter Koordinierungskreis
gegen Frauenhandel und Gewalt an
Frauen im Migrationsprozess e.V.



Deutsche Gesellschaft für Familienplanung,
Sexualpädagogik + Sexualberatung e.V.



auf das Recht auf Freizügigkeit hingewiesen werden und somit selbst für ihren Unterhalt verantwortlich sind. Wenn wir sagen, wir brauchen eine Finanzierung für sie, dann wird gesagt, dass wir dann die Duldung umwandeln müssen. Somit wird der höherwertige EU-Titel aberkannt, und sie erhält Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Wir haben in Schleswig-Holstein das Problem, dass auf Freizügigkeit abgestellt wird und die Frau gar nichts bekommt. Wir sind also auf Spenden angewiesen, um Frauen aus den neuen EU-Ländern zu unterstützen. Was ich den Bundestagsabgeordneten mitgeben möchte, ist: Irland und Großbritannien und einige andere Länder haben ihren Arbeitsmarktzugang für Neumitglieder geöffnet. Deutschland hat die nächsten drei Jahre wieder darauf verzichtet und möchte nicht, dass EU- Neubürgerinnen hier Arbeit normal und legal aufnehmen können. Sie dürfen nur als Selbständige arbeiten. Ich denke, es wäre eine Präventionsmaßnahme gegen Menschenhandel, wenn der Arbeitsmarkt auch für EU- Neubürgerinnen geöffnet wird.

Bärbel Uhl:

Ich möchte noch einmal kurz Bezug nehmen auf den Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung und Menschenhandel zum Zwecke aller Formen von Ausbeutung. Als ich da nachgefragt habe, habe ich das nicht quantitativ, eher qualitativ gemeint.

Wir müssen auch bei der sexuellen Ausbeutung anfangen, weil sexuelle Ausbeutung nicht rechtlich definiert ist, uns zu überlegen, was wir damit meinen. Was ist sexuelle Ausbeutung? Was sind überhaupt Ausbeutungsverhältnisse? Wir haben völkerrechtliche Definitionen von Zwangsarbeit, von Schuldknechtschaft und von Sklaverei und sklavereiähnlichen Praktiken. Wir haben keine Definition von Ausbeutung. Das wird jetzt relevant für den nationalen Kontext, denn ich höre viel den Begriff Zwangsprostituierte. Ich versuche mir, eine Zwangsprostituierte vorzustellen – als sei das eine Identität, die ich als Person hätte. Das war manchmal fast schon witzig, im Zuge dieser sogenannten „Visa-Affäre,“ dass gesagt wurde: „Es wurden Visa für Zwangsprostituierte ausgestellt“. Ich sehe vor meinem geistigen Auge Frauen, die sich bei der deutschen Botschaft anstellen für ein Visum und sagen: „Ich bin Zwangsprostituierte und ich will ein Visum“. Das sind doch alles erst dann relevante Begriffe im Zielland, wenn die Ausbeutung anfängt, das sind doch keine Charaktereigenschaften, die ich als Person per se hätte. Was ich damit sagen will: Der Status vom gehandelten Menschen ist der schlechteste Status, den ich als Migrantin haben kann, weil ich keine Rechtsansprüche habe. Ich bin Opfer einer Straftat und leite meine Rechtsansprüche davon ab, ob ich aussage oder ob ich Opferzeugin bin. Wir hören, Opferzeuginnen brauchen Rechte, da stimme ich zu. Was passiert aber mit all den



KOK- Bundesweiter Koordinierungskreis
gegen Frauenhandel und Gewalt an
Frauen im Migrationsprozess e.V.



Deutsche Gesellschaft für Familienplanung,
Sexualpädagogik + Sexualberatung e.V.



gehandelten Menschen, bevor sie Opferzeugen sind? Opferzeuginnen werden nur ein Bruchteil. Welche Rechte haben die gehandelten Menschen, die nicht aussagen möchten? Das ist die Mehrheit. Wir sehen das im Balkan, wir sehen das in vielen Teilen von Südosteuropa: Menschen geben sich nicht als Gehandelte zu erkennen. Viele Zufluchtsheime sind leer. Eine NGO, die mit gehandelten Menschen arbeitet, hat das mal treffend gesagt: was wir machen ist eine Politik der „deportation with a smile“, also der Abschiebung mit einem Lächeln. Das ist, was der Menschenhandelsrahmen den gehandelten Menschen anbietet. Deswegen plädiere ich für das mainstreaming. Wir brauchen nicht immer neue, spezialisierte Werkzeuge. Von den existierenden rechtlichen Rahmen können wir die Schutzmechanismen ableiten, die wir für unsere Klientel brauchen. Da gibt es beispielsweise den „non-refoulement Schutz“ (Schutz vor Abschiebung, wenn nachgewiesen ist, dass die Flüchtlinge im abzuschiebenden Land nicht sicher sind) aus dem Flüchtlingsrecht, die Staaten müssen beweisen, dass der Flüchtling nicht gefährdet ist. Das haben wir im Menschenhandel nicht. Warum reden wir so viel über Freier und nicht wirklich über die Rechtsansprüche, die gehandelte Menschen haben sollten und die es schon in internationalen völkerrechtlich bindenden Instrumenten gibt. Oder die ILO-Konventionen zu Zwangsarbeit! Da steht drin, Zwangsarbeiter müssen entlohnt werden in bar und in Höhe der Sätze für die Arbeit, die in dem Land, in dem sie ausgebeutet werden, gezahlt werden. Ich höre das Wort Entlohnung nicht. Ich denke im Bereich der sexuellen Ausbeutung können wir viele der existierenden Zwangsarbeitsinstrumente, aber auch der flüchtlingsrechtlichen Instrumente nehmen und damit den Rechtsschutz für gehandelte Menschen verbessern.

Abschlussrunde zur Fragestellung:

Was nehme ich mit aus der Veranstaltung?

Irmingard Schewe-Gerigk, Bündnis 90/Die Grünen, MdB, Ausschuss für Familie, Senioren Frauen und Jugend:

Ich arbeite sehr lange an dem Thema "Frauenhandel, Menschenhandel". Mich beeindruckte der Vortrag von Frau Grohn, deren Fokus war: Wie gehen wir mit den Rechten der Opfer, mit den Opferzeuginnen um? Das ist ein wichtiges Feld, wie wir den Opfern von Menschenhandel wirklich helfen können. Der Straftatbestand ist da, aber die Opferschutzrechte auszubauen, das ist wichtig. Wir haben gehört, es gibt erst drei Länder, die die Opferschutzrichtlinie umgesetzt haben. Ab morgen wird es vier Länder geben, denn



KOK- Bundesweiter Koordinierungskreis
gegen Frauenhandel und Gewalt an
Frauen im Migrationsprozess e.V.



Deutsche Gesellschaft für Familienplanung,
Sexualpädagogik + Sexualberatung e.V.



morgen wird in Deutschland die Opferschutzrichtlinie beschlossen. Ich behaupte, dass sie nicht konform mit dem Europarecht umgesetzt worden ist, es gibt viele Mängel. Wir haben als Grüne einen Änderungsantrag gestellt, der morgen im Plenum behandelt wird. Es wird eine namentliche Abstimmung geben, weil wir finden, man muss Farbe bekennen. Man kann nicht immer sagen, das ist wichtig und das fordern wir seit Jahren und wenn es dann auf der Agenda ist, dann tut man so, als habe man nichts gewusst. Ich glaube, dass die Stärkung der Rechte für die Opfer sehr viel wichtiger ist als das Thema Freier-Bestrafung. Wir wollen also klarstellen in der Umsetzung der Opferschutzrichtlinie, dass die Betroffenen einen Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis haben. Wir wollen auch, dass sicher gestellt ist, dass die Betroffenen nicht in die Aufnahme-Einrichtungen verteilt werden.

Ich komme aus Nordrhein-Westfalen, dort gibt es einen Frauen-Abschiebeknast. Frauen, die einmal von Gewalt bedroht und Opfer geworden sind, werden in einem Abschiebeknast ein zweites Mal diskreditiert, diskriminiert und gequält. Wir wollen, dass die Betroffenen eine erforderliche Mindestentscheidungszeit von drei Monaten haben. Und der 4. Punkt sind die medizinischen Maßnahmen. Es müssen medizinische Maßnahmen zur Verfügung gestellt werden für Frauen, die von Gewalt betroffen sind und die Opfer von Menschenhandel sind. Diese 4 Punkte sind nicht in dem Gesetzentwurf für morgen und ich finde, es wäre dringend notwendig, dass sie zusätzlich mit aufgenommen werden. Ich weiß nicht, woran es liegt, aber wir haben hier alle einen sehr hohen Erkenntnisstand, wir müssen das jetzt endlich umsetzen. Hier sind viele gute Ansätze, die wir für Frauen hätten umsetzen können im Aufenthalts- und Asylgesetz, die nicht vorgenommen wurden. Ich muss sagen, morgen ist ein schwarzer Tag für die Frauen.

Antje Blumenthal:

Ich nehme aus dieser Veranstaltung mit, dass wir aus der „weichen Ecke“ raus müssen. Warum sitzen hier überwiegend Frauen, die sich mit diesem Thema befassen? Ich hätte fast gesagt, wir haben so ein paar Vorzeigemänner, das gilt für alle diese Bereiche. Wir können uns den Schuh alle selbst anziehen. Wir können uns in der Politik noch einen Schuh anziehen, wenn wir in dem Bereich der Familienpolitik bzw. in unserem Ausschuss, also auch in der Sozialpolitik engagiert sind, dann haben wir immer Auseinandersetzungen mit den Politikern in jeder Fraktion. Also, wer hier etwas anderes vollen Herzens behauptet, sagt nicht ganz die Wahrheit. Die Diskussion findet immer innerhalb der Arbeitsgruppen statt, und da haben wir einen schweren Kampf auszufechten. Aber es ist eben auch eine Politik der kleinen Schritte. Ich selbst komme aus Hamburg und nicht nur mein Wahlkreis, sondern meine ganze politische Karriere hat in St. Pauli und St. Georg begonnen, obwohl ich nicht



KOK- Bundesweiter Koordinierungskreis
gegen Frauenhandel und Gewalt an
Frauen im Migrationsprozess e.V.



Deutsche Gesellschaft für Familienplanung,
Sexualpädagogik + Sexualberatung e.V.



aus diesem Milieu komme. Aber ich habe es immer hautnah miterlebt. Ich habe die Entwicklungen, auch die politischen miterlebt. Beispielsweise wenn Prostitution im Wohngebiet stattgefunden hat und die Bewohner sich hingestellt und die Autos fotografiert haben, um die Freier rauszubekommen. Dann sind wieder die NGOs gekommen und haben gesagt, das wäre genau falsch, wenn man die Freier diskriminiert. Wir denken dann doch im Laufe der Zeit wieder um. Insofern gebe ich auch noch nicht auf, dass das, was heute noch nicht im Sinne aller beschlossen worden ist, dass das vielleicht eines Tages noch so kommen wird. Deswegen denke ich, dass wir zwar einen langen und einen beschwerlichen Weg haben, aber doch einiges bewegen können.

Für mich selbst ist Prävention ganz besonders wichtig, vor allem in den Herkunftsländern. Denn wir stellen immer fest, wenn wir die Frauen abschieben, die in Unkenntnis hierhin zwangsverschleppt worden sind, müssen wir sie in den Ländern so stärken, dass sie dort selbstbewusst auftreten, dort ihren eigenen Lebensunterhalt erwerben können, und dass sie nicht aus der Not heraus gezwungen sind, in Deutschland, in andere Länder bzw. in den eigenen Ländern weiter der Prostitution nachgehen zu müssen, weil sie eben keine anderen Perspektiven haben.

Angelika Graf:

Aus den Beiträgen, für die ich Ihnen allen sehr herzlich danke, habe ich mitgenommen, dass das Thema Opferschutz weiter im Mittelpunkt der Diskussion stehen muss. Dazu gehört auch, dass Richter und Staatsanwälte sensibler mit diesem Thema umgehen müssen. Nur so erhalten wir a) verlässliche Zahlen und b) eine Möglichkeit den zweifellos vorhandenen Sumpf auch entsprechend auszutrocknen. Ich nehme aus der Diskussion zudem mit, dass zum Thema Opferschutz ganz dringend dazu gehört, dass die finanzielle Situation der Frauen hier deutlich verbessert werden muss. Wenn deutsche Freier die Zwangslage ausländischer Frauen missbrauchen, müssen wir auch in Deutschland dafür sorgen, dass es den Opfern entsprechend gut geht. Die Diskussion hat leider auch gezeigt, dass die Probleme weiter bestehen und in den letzten Jahren nicht wirklich Abhilfe geschaffen werden konnte. Sehr interessant und nachahmenswert finde ich daher auch den Hinweis auf die in Belgien, Schweden und den Niederlanden tätigen entsprechenden Sonderermittler. In der Diskussion wurde auch viel über die Aufenthaltsrechtliche Situation gesprochen. Wir sind in der SPD-Bundestagsfraktion sehr froh, dass wir es geschafft haben, die Bleiberechts-Regelung soweit durchzubringen. Wir haben mit vielen anderen Bereichen des Gesetzentwurfes aber durchaus Bauchschmerzen. Es wird bei der Abstimmung daher Gegenstimmen geben.



KOK- Bundesweiter Koordinierungskreis
gegen Frauenhandel und Gewalt an
Frauen im Migrationsprozess e.V.



Deutsche Gesellschaft für Familienplanung,
Sexualpädagogik + Sexualberatung e.V.



Wir müssen dafür sorgen, dass die Frauen die Möglichkeit haben, in ihren Herkunftsländern entsprechende Existenzen aufzubauen – und zwar egal, ob es ein EU-Land oder kein EU-Land ist. Denn oft ist es die Armut, die die Frauen zu Opfern von Zwangsprostitution werden lässt. Wir müssen zudem endlich die Europarats-Konvention ratifizieren und bei der Umsetzung der Opferschutz-Richtlinie nachbessern. Eine Freier-Strafbarkeit – auch das hat die Diskussion gezeigt – ist keine Lösung, auch nicht mit Kronzeugenregelung. Denn sie verdunkelt lediglich das Hellfeld wieder. Es sollte stattdessen – wie das in der Kampagne "Abpiff" im Rahmen der Fußball-WM versucht worden ist – um Sensibilisierung und niedrigschwellige Angebote der Beratung gehen. Wir müssen erreichen, dass Frauen und Männer sich freiwillig an Beratungsstellen oder über Beratungsstellen an die entsprechenden polizeilichen Einrichtungen wenden und auch die Justiz dann entsprechend sensibilisiert ist. An all diesen Punkten müssen wir arbeiten. Nicht nur am Strafrecht und nicht nur am Aufenthaltsrecht, sondern es ist zweifellos ein ganz weites Feld, in dem wir da unterwegs sind.

Dr. Kirsten Tackmann, Die Linke, MdB, frauenpolitische Sprecherin ihrer Fraktion und Mitglied des Deutschen Parlamentarischen Forum für sexuelle und reproduktive Rechte:

Für mich war es heute sehr wichtig zu spüren, dass wir an einem Punkt einig sind, dass es nicht um Strafbarkeitshandlungen geht, sondern wir die Opfer im Blick haben müssen. Mich erschreckt, wenn Politiker so locker darüber reden, was wir alles machen und welche Probleme entstehen und dabei vergessen, was es heißt, wenn man keine Krankenversicherung und immer nur sechs Monate Duldung hat. Oder: Du kriegst keinen Aufenthaltstitel, wenn du nicht aussagst. Wir dürfen nicht vergessen, dass die Frauen traumatisiert sind, sie meistens ein Martyrium hinter sich haben. Sie kommen von einer Zwangssituation sofort in die nächste.

Ich war heute auch hier, weil wir als Fraktion noch einen Antrag laufen haben, der leider in den Ausschüssen schon abgelehnt wurde, aber zumindest gibt es noch eine Chance im Plenum. Ich habe nachgesehen, welche Aspekte, die Sie hier für wichtig halten, in diesem Antrag enthalten sind. Ich habe sehr viele Häkchen machen können. Die sogenannte Bedenkfrist: Wir sind der Meinung, dass vier Wochen nicht reichen, wir haben sechs Monate gefordert. Man soll Familienzusammenführung gestatten. Es ist so, dass man einer Frau, wenn sie schon in einer traumatisierten Situation ist, möglicherweise erlaubt, die Familienangehörigen nachzuholen, weil es für sie dann eine ganz andere Situation ist. Wenn man sie schon als Opferzeugin vor Gericht einsetzen will, muss man sie mental und in ihrer



KOK- Bundesweiter Koordinierungskreis
gegen Frauenhandel und Gewalt an
Frauen im Migrationsprozess e.V.



Deutsche Gesellschaft für Familienplanung,
Sexualpädagogik + Sexualberatung e.V.



Persönlichkeit so stärken, dass sie das Verfahren durchhält. Das kann man nicht davon abhängig machen, wie der Prozess ausgeht. Sie braucht kostenlosen Zugang zu medizinischer Behandlung, auch zu psychologischer Betreuung. Arbeitserlaubnis: die Möglichkeit eine Existenz sichernde Arbeit zu bekommen, würden viele Frauen in eine Situation versetzen, in der sie ganz anders agieren können. Was mir noch wichtig ist: die Sensibilisierung der Ermittlungsbehörden, der Staatsanwaltschaften.

Ich bin sehr froh, heute deutlich gespürt zu haben, dass es viele Menschen gibt, die sich einmischen wollen, ich denke, wir werden auch gemeinsam im Parlament noch einiges bewegen können und auch müssen.

Gisela Notz, Vorsitzende des pro familia Bundesverbandes:

Pro familia gehört zu den Mitveranstalterinnen, das finden wir sehr wichtig, weil wir Bündnisse ohnehin sehr wichtig finden. Gerade, wenn es um Fragen geht, die in einem – welchem auch immer – Kleinverband überhaupt nicht zu bearbeiten und noch weniger zu lösen sind. Pro familia setzt sich für sexuelle und reproduktive Gesundheit und Rechte ein und natürlich auch für die Schaffung von Rahmenbedingungen, die Menschen überhaupt ermöglichen, diese Rechte wahrzunehmen. Wer zu Prostitution oder zu Zwangsarbeit verpflichtet wird, wird dieser Rechte beraubt und muss seine Gesundheit und sich selbst verkaufen. Ich finde es gut, dass die Opfer wieder in den Blick geraten sind. Schließlich gab es in der Frauenbewegung eine Zeit, in der die Opfer leicht aus dem Blick geraten sind, weil die vielverbreitete Meinung war, dass uns Opfergejammere nicht weiter bringt. Im Falle des Frauenhandels ist es eindeutig, dass diese Frauen Opfer sind, und dass es notwendig ist, sie als solche in den Blick zu nehmen. Freilich gilt es, die Täter ebenso nicht aus den Augen zu verlieren, und sie vor allem nicht von der Verantwortung zu entlassen.

Man wird aber wohl wenige dazu bringen, zu fragen, ob eine Frau sich freiwillig prostituiert oder dazu gezwungen wird. Und was heißt in dieser Situation freiwillig? Schwierig ist es, eine klare Grenze zwischen Arbeitsmigration und Frauenhandel zu bestimmen. Viele Frauen sind unter anderen Voraussetzungen oder Versprechungen hier angekommen und wollten anderes, als sie hier vorfinden. Frauen ohne Aufenthaltsrecht sind gezwungen, in ungeschützten Arbeitsverhältnissen, unter geringster Entlohnung, in der Unterhaltungsindustrie, als Putzhilfe, Kindermädchen oder in der Altenpflege zu arbeiten. Neben der geforderten Verfügbarkeit ihrer Arbeitskraft sind auch sie häufig sexuellen Übergriffen ausgesetzt. Nicht selten sind es Frauen, die als Arbeitgeberinnen zumindest zu Mittäterinnen werden.



KOK- Bundesweiter Koordinierungskreis
gegen Frauenhandel und Gewalt an
Frauen im Migrationsprozess e.V.



Deutsche Gesellschaft für Familienplanung,
Sexualpädagogik + Sexualberatung e.V.



In der „neuen Dienstleistungsgesellschaft“ wird ein Menschenbild rekonstruiert, das Armut als „gottgegeben“ hinnimmt und akzeptiert, dass in Not geratene Menschen zur Prostitution gezwungen, in den „besserverdienenden“ Haushalten als Aschenputtel ausgenutzt werden, indem ihnen die Schmutzarbeiten zu Dumpingpreisen überlassen wird.

Welche Konsequenzen hat das für die Arbeit von pro familia? Wir haben keinen Überblick, ob und wie viele Frauen, die von Frauenhandel betroffen sind, in unsere Beratungsstellen kommen. Viele tun sich ohnehin schwer, Beratung in Anspruch zu nehmen. Möglicherweise kommen sie als Schwangere und haben von anderen gehört, dass sie kompetent und unter Beachtung ihrer Würde beraten werden, egal, welchen Status sie haben. Von den Politikerinnen wünsche ich mir, dass sie den Worten Taten folgen lassen.

Julia Grohn:

Was nehme ich mit im Namen des KOK? Sehr viel Engagement und Fachwissen von Ihrer Seite und darüber hinaus auch das schöne und wichtige Gefühl, dass wir nicht alleine kämpfen. Wir sind noch lange nicht am Ziel. Ich habe noch vier Forderungen:

Wir brauchen eine sachgerechte Umsetzung der Richtlinie. Ich möchte darauf aufmerksam machen, dass es ja nur eine Richtlinie ist, die erst mal nur für die Drittstaatsangehörigen gilt. Wir brauchen natürlich auch Regelungen für EU-Bürgerinnen und EU-Bürger, insbesondere für die aus den neuen Mitgliedsstaaten. Wir brauchen darüber hinaus menschenrechtliche umfassende Standards im Umgang mit den Betroffenen, d.h. die Schulung von Justiz, von Polizei, die Einrichtung von Spezialdezentern. Und wir brauchen eine weiter reichende Vernetzung und einen Austausch, um wirklich den Betroffenen eine Stimme zu verleihen, unabhängig von persönlichen Ansichten. Es geht nicht um uns, sondern um die Betroffenen.

Brigitte Triems:

Die Veranstaltung hat gezeigt, dass der Deutsche Frauenrat sich dieses Themas zu Recht angenommen hat. Wir haben die Fußballweltmeisterschaft genutzt, um dieses Thema zur Sprache zu bringen. Wir haben von Anfang an die Idee gehabt, diese Kampagne mit einem Netzwerk zu machen. Ich halte den Netzwerkgedanken für sehr wichtig und die heutige Diskussion bestärkt mich darin. Es waren zehn Verbände, die diese Kampagne ins Leben gerufen haben. Es ist ein guter Weg, auch auf anderen Gebieten mit solchen Netzwerken zu arbeiten. Das Thema ist nicht mit der Fußballweltmeisterschaft beendet, wir beabsichtigen Gespräche mit dem Innen- und dem Rechtsausschuss des Bundestages zu führen, um die Inhalte weiter auf der Tagesordnung zu halten.



KOK- Bundesweiter Koordinierungskreis
gegen Frauenhandel und Gewalt an
Frauen im Migrationsprozess e.V.



Deutsche Gesellschaft für Familienplanung,
Sexualpädagogik + Sexualberatung e.V.



Im Rahmen der Europäischen Frauenlobby werden wir uns weiter dafür einsetzen, dass das Thema Frauenhandel auf die Tagesordnung kommt, wobei ich nicht verhehle, dass es in diesem Rahmen schwierig ist, denn wir sind dort 27 nationale Koordinationen aus den EU-Mitgliedsstaaten. Ich nehme für die nächste Vorstandssitzung den Vorsatz mit, die Europäische Frauenlobby zu agitieren, weiter auf diesem Gebiet tätig zu werden.

Henny Engels für die AG Frauenrechte des Forums Menschenrechte:

Ich nehme vier Punkte zur nächsten Gruppensitzung mit und gebe Ihnen ein Versprechen.

Es reicht nicht aus, dass sich Expertinnen und Experten mit diesem Thema befassen. Wir sind eine große Runde, wir sind aber weitgehend unter uns geblieben. Wir haben viel gelernt, aber ich denke, es gilt für das Parlament wie für die NGOs, dass es nicht ausreichen wird, dass sich immer wieder die Gleichen zum Thema treffen, während die Anderen in irgendwelchen Agrar-, Wirtschafts-, Finanz- oder sonstigen -Ausschüssen sitzen. Dafür werden wir Sorge zu tragen haben.

Ich kann in die AG Frauen des Forums Menschenrechte einige Sichtweisen, Erfahrungen, Erkenntnisse mitnehmen. Ich muss auch selbstkritisch sagen: Für das Forum Menschenrechte ist das Thema Frauen, und alles was damit zusammenhängt, nicht unbedingt unter den ersten 15 Themen der Agenda.

Drittens müssen wir genau prüfen, wo und wie wir eine Balance finden zwischen dem generellen Anliegen, den Menschenhandel zu bekämpfen, und dem Verfolgen sehr konkreter Anliegen. Das ist uns mit der Kampagne und im Fortgang der Kampagne etwa mit den vielen Stellungnahmen aus unseren Mitgliedsverbänden und dem Forum Menschenrechte zum Zuwanderungsrecht gelungen. Die Erfahrung zeigt, dass wir gleichzeitig eine breite gesellschaftliche Debatte brauchen. Wir können es Politikerinnen und Politikern nicht übel nehmen, wenn sie auf die eine oder andere volkstümliche Stimme reagieren, sowohl bei der Erarbeitung von Vorlagen als auch bei der Abstimmung. Mein Versprechen im Hinblick auf die morgige Abstimmung: Nach der Reform ist vor der Reform, das gilt auch für das morgen zu verabschiedende Gesetz. Und ich verspreche, wir bleiben am Ball.

Moderation der Veranstaltung und Dokumentation: Margit Miosga