

# Kooperation ist ein Schlüssel

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

Von Dr. Birgit Schweikert, Leiterin des Referates „Schutz von Frauen vor Gewalt“ des

Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), Geschäftsführung der Bund-Länder-AG Frauenhandel

### 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 Frauen von dort nach Westeuropa kommen und Opfer von Menschenhandel werden. Anlässlich der Fußball-WM hat es eine Vielzahl von Informations- und Aufklärungskampagnen in Deutschland gegeben, die den Begriff Menschen- und Frauenhandel auch in der allgemeinen Öffentlichkeit bekannt gemacht haben. Wenngleich die mediale Berichterstattung dies mitunter zum Anlass genommen hat, sensationsheischende Beiträge und frei erfundene Zahlen über das vermeintlich zu erwartende Ausmaß des Frauenhandels zu publizieren, wurde doch – vor allem durch die intensive Thematisierung von Frauenverbänden und Fachberatungsstellen für Opfer von Frauenhandel<sup>1</sup> deutlich, dass Deutschland als Transit- und Zielland des Menschenhandels ein Land ist, das die Augen vor diesem kriminellen Phänomen nicht verschließen darf und handeln muss. Das aktuell veröffentlichte 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 Ländern<sup>2</sup>. 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. In diesem Beitrag sollen Hintergrund und Entstehungsbedingungen, Aufgaben und Ergebnisse der Bund-Länder-

Arbeitsgruppe zur Bekämpfung des Frauenhandels<sup>3</sup> als Beispiel für ein Kooperationsbündnis auf Bundesebene beschrieben werden. Dabei werden auch aktuelle offene Fragen aufgegriffen.

### 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 realistisch kaum durch behördliche oder juristische Maßnahmen zu beeinflussen: die Perspektivlosigkeit bzw. die Armut der Frauen in den Herkunftsländern, die durch



Dr. Birgit Schweikert Leiterin  
des Referates „Schutz von  
Frauen vor Gewalt“

wirtschaftliche Hilfen nicht kurzfristig aufgefangen werden kann, zum anderen die Nachfrage in den Zielländern, z.B. nach Prostituierten oder billigen Arbeitskräften. Eine aktuelle Studie der Nichtregierungsorganisation „La Strada“ kommt beispielsweise für die Situation in der Ukraine zu dem Ergebnis<sup>4</sup>, dass neben der hohen Arbeitslosigkeit die extrem niedrigen Löhne auch bei hoch qualifizierten Berufstätigen 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 -händlerinnen<sup>5</sup>.

Ein anderer Grund liegt in der Schwierigkeit, hinsichtlich der zu ergreifenden Maßnahmen einen politischen Konsens zu erzielen. Sobald es um die Details und die 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 klassische 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.

#### **a) Bewertung der Prostitution als solcher: 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 umerzogen oder bestraft 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. Konsequenz zu Ende gedacht 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 wurde in Deutschland die Prostitution zunehmend nicht unbedingt 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 zwischen 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 wichtiger Schritt hierzu sollte die Einführung des Gesetzes zur Regelung der

Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Prostitutionsgesetz - ProstG) sein, das seit 1.01.2002 in Kraft ist und die Prostitution auch zivilrechtlich legalisiert. Prostituierte können damit in Deutschland als Selbständige freiberuflich tätig sein oder aber in einer Art 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. Ob dies und auch die anderen Intentionen des Gesetzgebers umgesetzt werden konnten, wird die vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) in Auftrag gegebene Evaluierung des ProstG zeigen, die Grundlage für den Bericht der Bundesregierung an den Bundestag ist<sup>6</sup>.

Auch in anderen Ländern wird die skizzierte Debatte lebhaft geführt. International ist zu beobachten, dass es in manchen europäischen Staaten eine Tendenz gibt, die Prostitution generell zu bekämpfen. So ist 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.

Durch die bevorstehende Veröffentlichung des Berichts der Bundesregierung zur Umsetzung des ProstG sowie durch die in dieser Legislaturperiode wieder eingebrachte Initiative des Bundesrates zur Bestrafung von Freiern von Zwangsprostituierten<sup>7</sup>, die u.a. die Rückgängigmachung der strafrechtlichen Änderungen des ProstG beinhaltet, sind die oben aufgeworfenen Fragen 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 (polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit). 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 die Zeuginnen zu instrumentalisieren, ohne sich für sie verantwortlich zu fühlen. Die Justiz interessiert sich wenig 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 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 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 skizzierten Ziel- und Perspektivkonflikte 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 vierteljährlich 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,
- Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess KOK als Vernetzungsstelle der Fachberatungsstellen in Deutschland
- 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 gehört 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 ggfs. 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 und ist Grundlage entsprechender Modelle in verschiedenen Bundesländern geworden.
- 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.

Aktuell werden Empfehlungen zur Durchführung von Fortbildungsmaßnahmen für zentrale Berufsgruppen wie Polizei, Justiz, Ausländerbehörden etc. erarbeitet sowie ein Best-practice-Leitfaden für die Geltendmachung von Ansprüchen nach dem Opferentschädigungsgesetz (OEG). Geplant ist die Erstellung eines Kompendiums von wichtigen rechtlichen Vorgaben, Erlassen, Handlungsempfehlungen im Bereich Frauenhandel zur Unterstützung der Praktikerinnen und Praktiker.

Ausdruck der gut gefestigten Kooperation ist auch die Fachtagung, die der Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess KOK im Januar 2006 in enger fachlicher Zusammenarbeit mit BMFSFJ, GTZ und BKA zu Fragen von Kooperation und Finanzierung der Opferunterstützung im Bereich der Bekämpfung des Frauenhandels durchgeführt hat.

#### **4. Aktuelle Aufgabenstellungen und offene Fragen**

Nach der Bestandsaufnahme in der Bund-Länder-AG Frauenhandel und der ebenfalls auf der KOK-Fachtagung im Januar 2006 vorgenommenen Situationsanalyse geht es aktuell vor allem um folgende Punkte:

##### **a) Verbindliche, situationsgerechte 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 will diesen Prozess durch die Aktualisierung und Verbreitung der von ihr erarbeiteten Musterkooperationsvereinbarung, die Modell für die Entwicklung in den Bundesländern geworden ist, 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 auch für die Justiz im Hinblick auf den Erfolg etwaiger Strafverfahren unerlässlich ist. Die Aussage der Opferzeugin wird das zentrale Beweismittel bleiben; dies hat die aktuelle von BKA herausgegebene Studie „Straftatbestand Menschenhandel“ jüngst wieder unterstrichen<sup>8</sup>. Ohne eine fundierte Betreuung können die Frauen die Prozesse 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 und Betreuung der Menschenhandelsopfer**

Eine der größten Probleme für eine effektive Bekämpfung des Frauenhandels bestehen nach Ansicht der B-L-AG 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)<sup>9</sup> verstärkt. Zurzeit bereitet die Bundesregierung unter Federführung des Bundesministeriums des Inneren einen Gesetzentwurf „zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union“, insgesamt von 11 EU-Richtlinien, darunter der EU-Richtlinie 2004/81, in deutsches Recht vor.

Diese 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 Tragen<sup>10</sup>.

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. Nach AsylbLG ist kein Schonvermögen vorgesehen; wird also aufgrund der Gewalttat z.B. ein Schmerzensgeld (z.B. nach dem OEG) zugesprochen, findet dies Anrechnung auf die Leistungen. Der im AsylbLG verankerte Grundsatz der Sachleistungen (§ 3 AsylbLG) führt insbesondere im Rahmen der Unterbringung zu Problemen, da damit eine Unterbringung in Asylbewerberunterkünften vorgeschrieben ist und eine sachgerechte Unterbringung in einer Frauenunterstützungseinrichtung erschwert wird. Eine solche Unterbringung 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 Sozialämter. Diese Erfahrungen machen sowohl die Fachberatungsstellen als auch die Landeskriminalämter, wenn sie für Zeuginnen (im Rahmen des Zeugenschutzprogrammes) die Ansprüche geltend machen. Oftmals erhalten die vorleistende Polizei oder Fachberatungsstelle die Kosten nicht erstattet.

Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel setzt sich 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. Neben den rechtlichen Verbesserungen verfolgen wir seit geraumer Zeit das Anliegen, dass die Bundesländer hier kreative Ideen entwickeln und beispielsweise spezielle Titel oder Fonds zur Unterstützung der Opfer von Menschenhandel während ihres Aufenthaltes in Deutschland einrichten, aus denen alle anfallenden Kosten gezahlt werden, die sowohl während der 4-Wochen-Frist als auch während des Gesamtaufenthalts als Zeuginnen entstehen.

Diese Fragestellungen werden in der Bund-Länder-AG Frauenhandel und in der von allen Teilnehmenden gewünschten Fortsetzung der KOK-Fachtagung im Austausch mit den Ländern weiter vorangetrieben werden.

## **5. Fazit**

Die bisherige Kooperationsarbeit der Bund-Länder-AG Frauenhandel hat gezeigt, dass die Ergebnisse der Arbeitsgruppe, die häufig impulsgebend für die praktische Arbeit in den Bundesländern waren, ohne den gegenseitigen Informationsaustausch, ohne die Zusammenarbeit von Multiplikatoren/innen, die das Wissen aus ihren jeweiligen Fachgebieten und Ebenen einbringen und die neuen Erkenntnisse dorthin zurückvermitteln, nicht leistbar wären. Durch den intensiven Austausch erreichen wir auch, dass die Akteure bei der Planung ihrer Vorhaben, z.B. in der Öffentlichkeitsarbeit oder in der Fortbildung, voneinander wissen und die Möglichkeit haben, auf den Erfahrungen anderer aufzubauen.

Auch bei der Problemanalyse hat sich gezeigt, dass diese in der erforderlichen Schärfe und Tiefe nur möglich ist, wenn die verschiedenen Erfahrungen der beteiligten Institutionen und Gruppierungen zusammengetragen, miteinander verglichen und in ihren Auswirkungen auf die jeweils mitbetroffenen Bereiche erhellt werden. Erst durch die gemeinsame Diskussion wird deutlich, wie sich theoretische Konzepte in der Praxis auswirken und warum sie unter Umständen scheitern bzw. scheitern müssen.

Die Arbeit in der Bund-Länder-AG Frauenhandel hat dazu beigetragen, allen Beteiligten zu verdeutlichen, wo ihre jeweilige Verantwortung liegt und welche Handlungsmöglichkeiten sie haben, um sowohl in Kooperation als auch in gegenseitiger Abgrenzung den Frauenhandel so zu bekämpfen, dass dies nicht auf dem Rücken der betroffenen Frauen geschieht. Dies ist nicht immer einfach, da die Interessen und Ziele nach wie vor oft unterschiedlich und gegenläufig sind. Auch sind die föderal unterschiedlichen Zuständigkeiten hinderlich, denn letztlich ist die Bundesebene weder für die Ausführung des Aufenthaltsgesetzes, noch für die Strafverfolgung, also für Polizei und Justiz, zuständig. Die Bund-Länder-AG Frauenhandel muss daher ergänzt werden um entsprechende Kooperationen auf Länderebene und ggf. kommunaler Ebene. Erfreulich ist die Entwicklung, dass immer mehr Bundesländer entsprechende Arbeitskreise oder Kommissionen auf Landesebene einsetzen.

Schnelle Ergebnisse sind in diesem schwierigen Themenfeld häufig nicht zu erwarten. Nur ein Kooperationsprozess, der alle Beteiligten einschließt und Widerstände und Zielkonflikte auflöst oder zumindest vermindert, kann langfristig dazu beitragen, auch festgefahrene Probleme einer befriedigenden Lösung zuzuführen. Denn wir müssen weiter daran arbeiten, unsere Reaktionsmöglichkeiten auf das Problem des Menschenhandels und damit auch die Situation der Opfer zu verbessern.

## **Fußnoten**

1 Eine Übersicht über die Aktivitäten der Fachberatungsstellen und Frauenverbände hat der Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess KOK auf seiner Website veröffentlicht, s. [www.kok-potsdam.de](http://www.kok-potsdam.de). BMFSFJ hat u.a die bundesweit angelegte Kampagne des Deutschen Frauenrates unterstützt, die sich für die Unterstützung von konkreten fachlichen und politischen Forderungen an Bund und Länder eingesetzt und um Unterschriften geworben hat, s. unter [www.frauenrat.de](http://www.frauenrat.de).

2 BKA-Lagebild 2005 s. unter [www.bka.de](http://www.bka.de).

3 Zur Abkürzung wird im Folgenden von der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel gesprochen. Diese Arbeitsgruppe beschäftigt sich mit einem zentralen Bereich des Menschenhandels, nämlich mit dem Handel mit Frauen zum Zweck der sexuellen Ausbeutung. Für den Bereich der Arbeitsausbeutung fehlt bislang ein solches Kooperationsbündnis auf Bundesebene; Überlegungen dazu werden derzeit im zuständigen Bundesministerium für Arbeit und Soziales

(BMAS) angestellt.

4 Vgl. SOLWODI-Rundbrief September 2006,

S. 2.

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

6 S. Entschließung BT vom 19.10.2001 anlässlich der Verabschiedung des ProstG, vgl. BT-Plenarprotokoll 14/196 S. 19204 C, Wortlaut BT-Drs. 4/7174 (Beschlussempfehlung), S. 3.

7 BR-Drs. 140/05; s. auch Stellungnahme der neuen Bundesregierung zum im März 2006 erneut eingebrachten BR-Antrag, BT-Drs. 16/1343.

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

9 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.

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