

# Opfer von Menschenhandel - Zeuginnen ohne Rechte?

**Dokumentation einer Veranstaltung  
vom 10. Mai 2006**

---

## Inhalt

### **Vorwort**

*Monika Düker MdL, Innen- und Migrations-politische Sprecherin* ..... 3

### **Die Rechtsstellung von Opfern des Menschenhandels nach deutschem Recht und nach der Richtlinie des Rates 2004/81/ EU**

*Prof. Dr. Dorothee Frings, Hochschule Niederrhein*..... 4

### **Verdachtsschöpfung und Sachbearbeitung bei Fällen des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung**

*Dieter Schürmann, Ltd. Kriminaldirektor, Innenministerium NRW* ..... 10

### **Ansätze zur Verbesserung von Opferschutz und Strafverfolgung**

*Heike Rudat, Frauenpolitische Sprecherin des Bund Deutscher Kriminalbeamter (BDK)* ..... 12

### **Situation der Opfer von Menschenhandel**

*Julia Stolz, frauenberatungsstelle düsseldorf e. V.* ..... 16

*Joe-Soon Joo-Schauen, agrisra e.V., Köln* ..... 18

### **Frauenhandel: Auch ein Thema für die Kirchen**

*Rita Kühn, Diakonisches Werk Westfalen*..... 22

**Antrag 14/1987: Menschenhandel bekämpfen - Opferrechte ausbauen**..... 26

**Sprechzettel des Landesvorsitzenden des Bundes deutscher Kriminalbeamter Wilfried Albishausen anlässlich der Landespressekonferenz mit B90/Die Grünen**..... 31

---

## Vorwort

Monika Düker MdL,  
Innen- und Migrations-  
politische Sprecherin



Zahlreiche Kampagnen von Frauen- und Menschenrechtsorganisationen haben in den vergangenen Monaten das Thema „Menschenhandel“ ins Licht der Öffentlichkeit gerückt. Anlass war die Austragung der FußballWM in Deutschland und der damit einhergehende vermutete massive Anstieg von Zwangsprostitution.

Vor diesem Hintergrund hat die Grüne Fraktion am 10.5.2006 zu einem Fachgespräch mit dem Thema: „Opfer von Menschenhandel-Zeuginnen ohne Rechte“ eingeladen. Die ReferentenInnen beleuchteten die aktuelle Rechtslage, sowie die Veränderungen die sich aus der Pflicht zur Umsetzung der EU-Opferschutzrichtlinie in nationales Recht ergeben. Das vorgestellte Handlungskonzept des Innenministeriums zum Umgang mit Opfern von Menschenhandel ist zwar sehr vorbildlich, allerdings lässt die Umsetzung in der Praxis oft zu wünschen übrig.

Im Ergebnis der Fachdiskussion stellen wir folgende Forderungen:

1. Aufenthaltsrechtliche Forderungen:
  - a. Opfern von Menschenhandel muss eine Bedenkzeit von bis zu sechs Monaten eingeräumt werden, in der sie entscheiden können, ob sie mit den Ermittlungsbehörden zusammenarbeiten wollen;
  - b. nach Ablauf der Bedenkzeit soll den Opfern eine befristete Aufenthaltserlaubnis von mindestens sechs Monaten (mit Verlängerungsmöglichkeit) erteilt werden, wenn sie zur Zusammenarbeit mit den Behörden bereit sind;
  - c. in Härtefällen kann den Opfern auch über das Strafverfahren hinaus ein Aufenthaltsrecht erteilt werden;
2. Den Opfern muss Zugang zu sozialen Leistungen nach SGB II und SGB XII sowie zum Arbeitsmarkt und notwendiger gesundheitlicher Versorgung gewährt werden.
3. Für MitarbeiterInnen von Fachberatungsstellen für Opfer von Menschenhandel muss ein Zeugnisverweigerungsrecht geschaffen werden.

Die Ergebnisse des Fachgesprächs wurden am 11.5.2006 gemeinsam mit dem Landesvorsitzenden des Bundes deutscher Kriminalbeamter der Presse vorgestellt. Die grüne Landtagsfraktion hat diese Forderungen am 1.6.2006 in Form eines Antrages in den Landtag eingebracht. Dieser wird nun in den Ausschüssen beraten. Die ausführliche Dokumentation des Fachgesprächs, der Antrag sowie der Sprechzettel des BdK-NRW Vorsitzenden liegen mit diesem Heft vor.

---

# Die Rechtsstellung von Opfern des Menschenhandels nach deutschem Recht und nach der Richtlinie des Rates 2004/81/ EU

Prof. Dr. Dorothee Frings,  
Hochschule Niederrhein

## Begriff des Menschenhandels nach dem deutschen Straftatbestand

Mit der Änderung des Strafgesetzbuches vom 19. Februar 2005 wurden die Straftatbestände des Menschenhandels in den Abschnitt der Straftaten gegen die persönliche Freiheit eingeordnet. Die Reichweite des Tatbestands des Menschenhandels wurde erheblich ausgeweitet und insbesondere auf alle Formen der Arbeitsausbeutung erstreckt. Der Gesetzgeber entsprach damit den Anforderungen, die durch die Europäische Union mit dem Rahmenbeschluss des Rates vom 19.7.2002 zur Bekämpfung des Menschenhandels (2002/629/JI) gesetzt wurden. Dieser Rahmenbeschluss ging wiederum zurück auf das „Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels“ der Vereinten Nationen vom 12.12.2000 in Ergänzung des Übereinkommens der UN gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität.

Das deutsche Strafgesetzbuch enthält nunmehr zwei Grundtatbestände:

### 1. den Grundtatbestand der sexuellen Ausbeutung § 232:

- wer eine Person (dazu bringt)
- unter Ausnutzung
- einer Zwangslage oder der Hilflosigkeit, die mit ihrem Aufenthalt in einem fremden Land verbunden ist,
- zur Aufnahme oder Fortsetzung der Prostitution oder sonst zu sexuellen Handlungen, durch die sie ausgebeutet wird,
- dazu bringt....(alle Handlungsweisen, die den Willen eines Menschen beeinflussen, vorausgesetzt der Entschluss steht noch nicht fest),

wird mit einer Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zehn Jahren

bestraft. Die Voraussetzung „Ausnutzung“ entfällt, wenn die Person unter 21 Jahre alt ist. Der Versuch ist immer strafbar. Die Mindeststrafe wird auf ein Jahr erhöht, wenn

- das Opfer ein Kind unter 14 Jahre ist,
- das Opfer schwer misshandelt wird oder in Todesgefahr gerät,
- der Täter gewerbsmäßig handelt,
- der Täter als Mitglied einer Bande handelt,
- der Täter Gewalt, Drohung oder List einsetzt, um die Tat zu begehen oder sich der Person zu bemächtigen.

### 2. den Grundtatbestand der Arbeitsausbeutung § 233:

- Wer eine Person (dazu bringt)
- unter Ausbeutung
- einer Zwangslage oder der Hilflosigkeit, die mit dem Aufenthalt in einem fremden Land verbunden ist
- in Sklaverei oder Schuldknechtschaft oder zur Aufnahme oder Fortsetzung einer Beschäftigung bei ihm oder einem Dritten zu Arbeitsbedingungen, die in einem auffälligen Missverhältnis zu den Arbeitsbedingungen anderer ArbeitnehmerInnen stehen, (...)

wird ebenfalls mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zehn Jahren bestraft.

Die Abwandlung und die Qualifizierungen sind ebenso gestaltet wie bei der sexuellen Ausbeutung.

Ergänzend wurde mit § 233a StGB ein eigener Unterstützungstatbestand geschaffen. Danach wird mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis fünf Jahren bestraft, wer Vorschub leistet, d.h. die Tat begünstigt, indem er: anwirbt, befördert, weitergibt, beherbergt, aufnimmt. Bei

einer gewerbsmäßigen oder bandenmäßigen Begehung der Taten kann das Gericht die Übereignung von Vermögenswerten der Täter an den Staat (Verfall) auch dann anordnen, wenn zwar nicht erwiesen ist, dass die Gegenstände oder der entspre-

chende Wert aus der Tat stammt, die Umstände aber dafür sprechen.

Besonders bedeutsam für die Situation der Opfer des Menschenhandels ist auch die Regelung in § 154 c Abs. 2 StPO, nach der ein Opfer des

Menschenhandels, welches den Täter anzeigt und dabei ein eigenes Vergehen offenbart, nicht verfolgt werden soll, soweit die Verfolgung nicht wegen der Schwere der Tat unverzichtbar ist.

## Die Aufenthaltssituation der Opfer des Menschenhandels

Das „Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen und Kinderhandels“ der Vereinten Nationen von 2000 verpflichtet in Art. 7 die Mitgliedsstaaten, Gesetze oder Maßnahmen zu erlassen, die den Opfern einen vorübergehenden und in geeigneten Fällen auch dauerhaften Aufenthalt gewähren. Hierbei sind humanitäre und Härtegesichtspunkte zu berücksichtigen.

Die EU-„Richtlinie des Rates über die Erteilung kurzfristiger Aufenthaltstitel für Opfer der Beihilfe zur illegalen Einwanderung und des Menschenhandels, die mit den zuständigen Behörden kooperieren“ vom 29.4.2004 (RL 2004/81/EG, ABl. L 261/19 v. 6.8.2004) verpflichtet die Mitgliedsstaaten in Art. 6 eine Überdenkungsphase einzuführen, die dem Opfer ermöglicht, sich zu stabilisieren und aus dem Einfluss der Täter zu lösen. Die RL überlässt die Festlegung der Dauer den Mitgliedstaaten. Die von der Kommission eingesetzte Expertengruppe empfiehlt eine Dauer von drei Monaten ( Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings v. 22.12.2004, S. 105).

Die Aufenthaltserlaubnis ist nach Art. 8 der Richtlinie zwingend zu erteilen, wenn folgende Voraussetzungen vorliegen:

- Die Staatsanwaltschaft hat festgestellt, dass die Anwesenheit des Opfers für die weiteren Ermittlungen zweckmäßig ist

- Das Opfer hat seine Bereitschaft zur Kooperation mit den Ermittlungsbehörden erklärt
- Das Opfer hat die Beziehungen zu den Tätern vollständig abgebrochen
- Das Opfer stellt keine Gefahr für die Sicherheit und Ordnung dar

Die Aufenthaltserlaubnis ist für die Dauer von mindestens 6 Monaten zu erteilen (Art. 8 Abs. 3). Sie wird um jeweils weitere sechs Monate verlängert, wenn die Voraussetzungen weiter vorliegen. Entfällt eine der Voraussetzungen, nimmt etwa das Opfer die Beziehung zu den Tätern wieder auf, so kann die Aufenthaltserlaubnis auch vor Fristablauf widerrufen werden. Nach Beendigung des Strafverfahrens wird über den Aufenthalt nach nationalem Recht entschieden (Art. 13). Die Umsetzungsfrist für die Mitgliedsstaaten endet am 6.8.2006.

Die „Convention on Action against Trafficking in human beings“ des Europarats vom 16.5.2005 - CETS No. 197 empfiehlt den Mitgliedstaaten:

- Wenn der begründete Verdacht besteht, dass eine Person Opfer des Menschenhandels geworden ist, soll sie gem. Art. 10 Abs. 2 nicht abgeschoben werden, solange keine rechtskräftige Feststellung über die Rechtsgutverletzung ihr gegenüber getroffen wurde
- Die Überdenkungsphase soll nach Art. 13 Abs. 1 mindestens 30 Tage betragen

- Eine Aufenthaltserlaubnis soll nach Art. 14 nicht nur erteilt und verlängert werden, wenn Geschädigte für die Verfolgung und Verurteilung der Täter benötigt werden, sondern auch wenn es die persönlichen Umstände des Opfers erfordern
- Bei einem Antrag auf eine Aufenthaltserlaubnis aus anderen Gründen, soll die vorangegangene Aufenthaltserlaubnis berücksichtigt werden

Die jetzige Aufenthaltssituation von Opfern des Menschenhandels nach dem Aufenthaltsgesetz stellt sich wie folgt dar: Eine Duldung darf nur noch erteilt werden, wenn

- ein rechtliches oder tatsächliches Abschiebehindernis besteht (§ 60a Abs. 2 AufenthG),
- das Landesinnenministerium die Abschiebung für längstens 6 Monate ausgesetzt hat (§ 60a Abs. 1 AufenthG). Für längere Zeiträume kann keine Duldung mehr erteilt werden, sondern nur eine Aufenthaltserlaubnis, für die die Abstimmung mit dem Bundesinnenminister erforderlich ist.

Nicht mehr möglich ist dagegen die Erteilung einer Duldung aus humanitären Gründen an Personen, die nach der Rechtslage bis Ende 2004 gem. § 55 Abs. 3 AuslG geduldet werden konnten. Wird keine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4 Satz 1 erteilt und liegt kein Ausreisehin-

---

dernis vor, muss der Aufenthalt beendet werden.

Soll kurzfristig die Abschiebung ausgesetzt werden, so ist dies über die Festsetzung einer Ausreisefrist nach § 50 Abs. 2 AufenthG möglich. Die Obergrenze für diese Frist beträgt sechs Monate und kann in besonderen Härtefällen darüber hinaus verlängert werden. Ein Härtefall liegt nur dann vor, wenn der Zeitpunkt der Ausreise unzumutbar ist, die Ausreisepflicht an sich darf dadurch nicht in Frage gestellt werden. Nach den vorläufigen Anwendungshinweisen ist eine Frist von mindestens vier Wochen zu gewähren, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass eine Person Opfer des Menschenhandels ist (50.2.2).

Neu aufgenommen wurde in das Aufenthaltsgesetz das *Verteilungsverfahren* (§ 15a AufenthG) für illegal eingereiste AusländerInnen. Hier wird ein Verfahren eingeführt, welches in seinen Grundsätzen dem Verteilungsverfahren für AsylbewerberInnen entspricht. Eingerichtet wurde es vor allem in Hinblick auf Flüchtlinge aus Staaten, in die wegen der aktuellen Kriegs- oder Bürgerkriegslage nicht abgeschoben werden kann. In der Vergangenheit haben Flüchtlinge oftmals keinen Asylantrag gestellt, um dem Verteilungsverfahren zu entgehen und zu erreichen, dass sie sich in Kommunen aufhalten konnten, in denen sie über soziale Kontakte zu Angehörigen oder Landsleuten verfügten. Für einige Kommunen stellte dies ein Ärgernis da, weil sie stärker als andere Kommunen mit den Kosten der Aufnahme belastet wurden.

Das Verteilungsverfahren lässt sich aber nicht auf Opfer des Menschenhandels anwenden, da sie in beson-

derem Maß auf die psychosoziale Beratung und Betreuung durch spezialisierte Einrichtungen angewiesen sind und vor allem unter dem Aspekt der Sicherheit vor den Tätern untergebracht werden müssen. § 15a enthält allerdings in Abs. 1 Satz 5 eine Klausel, die diesen Problemlagen Rechnung tragen kann. Danach sollen sowohl familiäre Gründe als auch sonstige zwingende Gründe bei der Verteilung berücksichtigt werden. Die vorläufigen Anwendungshinweise des BMI. nennen unter § 15 a.1.5 hierbei auch ausdrücklich „Personen, die als (Opfer-) Zeugen in einem Strafverfahren benötigt werden und zur Aussage bereit sind.“ Die Berücksichtigung dieses Tatbestands ist aber nur möglich, wenn er von den Betroffenen vor der Entscheidung über die Verteilung geltend gemacht wird. Zu diesem Zeitpunkt dürfte in den meisten Fällen noch gar nicht entschieden sein, ob ein Opfer von Menschenhandel in einem Strafverfahren als Zeugin benötigt wird. Sachgerecht kann zu diesem Zeitpunkt nur darauf abgestellt werden, ob sie zum Opfer einer entsprechenden Straftat geworden ist und von einer spezialisierten Beratungsstelle oder den örtlichen Zeugenschutzstellen der Polizei betreut wird. Auch nach einer Verteilung besteht die Möglichkeit einer Umverteilung, dies ergibt sich auch aus der Regelung in § 15a Abs. 5 AufenthG.

Liegen in der Person eines Ausländers/einer Ausländerin dringende humanitäre oder persönliche Gründe vor (die gegen eine Abschiebung sprechen) oder bestehen erhebliche öffentliche Interessen an der vorübergehenden persönlichen Anwesenheit des Ausländers/der Ausländerin, so kann eine *Aufent-*

*haltserlaubnis nach § 25 Abs. 4 Satz 1 AufenthG* erteilt werden.

Vorausgesetzt wird kein vorangegangener rechtmäßiger Aufenthalt. Die Erteilung kann sowohl nach Einreise ohne das erforderliche Visum als auch nach illegalem Aufenthalt im Bundesgebiet als auch nach einem rechtskräftig negativ beendeten Asylverfahren oder einer sonstigen rechtskräftig festgestellten Ausreiseverpflichtung erteilt werden. Die Auffassung des Bundesministerium des Inneren (BMI) und des Landesinnenministerium NRW, nach der eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4 Satz 1 AufenthG nur erteilt werden kann, wenn die Person nicht vollziehbar ausreisepflichtig ist, steht im Widerspruch zum Gesetzestext. In den Fällen der Zeuginnen in Strafverfahren steht sie auch im Widerspruch zu öffentlichen Interessen, da kein anderes Instrument für eine Bleiberechtsregelung zur Verfügung steht. Auf die allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen nach § 5 Abs. 1 AufenthG kann nach § 5 Abs. 3 AufenthG verzichtet werden. Dies betrifft u.a. die Einhaltung des Visumsverfahrens und die Sicherung des Lebensunterhalts.

Erhebliche öffentliche Interessen werden vor allem dann angenommen, wenn ein Zeuge oder eine Zeugin in einem laufenden gerichtlichen Verfahren oder bei der Ermittlung von Straftaten benötigt wird. Hier ist in der Regel eine Stellungnahme der Staatsanwaltschaft oder des Gerichts erforderlich, nach der ein Ausländer/eine Ausländerin in einem Ermittlungsverfahren, Strafverfahren oder einem sonstigen Gerichtsverfahren als Zeuge oder Zeugin benötigt wird.

## Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union“

Nach dem derzeitigen „Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union“ (Stand 13.3.2006) soll in § 25 ein Abs. 4a eingefügt werden:

„(4a) Einem Ausländer, der Opfer einer Straftat nach den §§ 232, 233 oder § 233a des Strafgesetzbuches wurde, kann abweichend von § 11 Abs. 1, auch wenn er vollziehbar ausreisepflichtig ist, für einen vorübergehenden Aufenthalt eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, solange seine vorübergehende Anwesenheit im Bundesgebiet für ein Strafverfahren wegen dieser Straftat von der Staatsanwaltschaft oder dem Strafgericht für sachgerecht erachtet wird.

Die Aufenthaltserlaubnis darf nur erteilt werden, wenn

1. der Ausländer
  - a. jede Verbindung zu den Personen, die beschuldigt werden die Tat nach Satz 1 begangen zu haben, abgebrochen hat und
  - b. seine Bereitschaft erklärt hat, in dem Strafverfahren wegen der Straftat nach Satz 1 gegen Beschuldigte auszusagen, und
2. ohne die Angaben des Ausländers in dem Strafverfahren die Erforschung des Sachverhalts erschwert wäre.“

Nach § 26 wird die Aufenthaltserlaubnis für jeweils sechs Monate erteilt und verlängert.

Nach § 50 Abs. 2 soll folgender Absatz 2a eingefügt werden:

„(2a) Liegen der Ausländerbehörde konkrete Anhaltspunkte dafür vor, dass der Ausländer Opfer einer in § 25 Abs. 4a Satz 1 genannten Straftat wurde, setzt sie eine Ausreisefrist, die so zu bemessen ist, dass er eine Entscheidung über seine Aussagebereitschaft nach § 25 Abs. 4a Satz 2 Nr. 1 Buchstabe b treffen kann. Die Ausreisefrist beträgt mindestens einen Monat. Die Ausländerbehörde unterrichtet den Ausländer über die bestehenden besonderen Regelungen, Programme und Maßnahmen für Opfer von in § 25 Abs. 4a Satz 1 genannten Straftaten.“

Die Ausländerbehörde kann von der Festlegung einer Ausreisefrist nach Satz 1 absehen oder diese verkürzen, wenn

- der Aufenthalt des Ausländers die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder sonstige erhebliche Interessen der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigt oder
- der Ausländer freiwillig wieder Verbindung zu den Personen nach § 25 Abs. 4a Satz 2 Nr. 1 Buchstabe a aufgenommen hat.“

### Bewertung:

Der Referentenentwurf setzt die Richtlinie nahezu 1:1 um. Allerdings dürfte bei der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis kein Ermessensspielraum eröffnet werden. Die RL dient in ihrer Zielrichtung jedoch nicht dem Opferschutz, sondern der Verbesserung der Strafverfolgung. Ausgeklammert bleibt daher die Auseinandersetzung mit den menschenrechtlichen Implikationen des Zusatzprotokolls sowie der Europaratskonvention. Hier werden Ansprüche auf Schutz und Unterstützung nicht von dem Nutzen des Opfers abhängig gemacht. Ausgeklammert bleiben auch die positiven Erfahrungen, die andere EU-Staaten (insbesondere Italien) mit Gewährung einer Option auf einen Daueraufenthalt gemacht haben. Es fehlt eine Anpassung des § 15a, die Opfer des Menschenhandels von der Verteilung durch das Bundesamt ausnehmen würde.

## Soziale Leistungen für die Opfer des Menschenhandels

Das „Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen und Kinderhandels“ der Vereinten Nationen von 2000 verlangt nach Art. 6 Abs. 3, dass den Opfern

- eine Unterkunft
- Beratung
- medizinische und psychologische Betreuung
- materielle Hilfe zur Verfügung gestellt wird.

Ihnen soll eine Ausbildung und Beschäftigung ermöglicht werden. Nach Art. 6 Abs. 6 soll ihnen die Möglichkeit gegeben werden, eine Entschädigung für den erlittenen Schaden einzuklagen.

Die EU-„Richtlinie des Rates über die Erteilung kurzfristiger Aufenthaltstitel für Opfer der Beihilfe zur illegalen Einwanderung und des Menschenhandels, die mit den zuständigen Behörden kooperieren“, v. 29.4.2004 (RL 2004/81/EG, ABl. L 261/19 v. 6.8.2004) verpflichtet die Mitgliedstaaten nach Art. 7 von Anfang an folgende Leistungen zu gewährleisten:

- Mittel zur Sicherstellung des Lebensunterhalts, wobei die Bedürfnisse nach Sicherheit und Schutz zu berücksichtigen sind,
- medizinische Notfallversorgung unter Berücksichtigung der Bedürfnisse besonders schutzwürdiger Personen,
- psychologische Hilfen, soweit sie nach nationalem Recht zu gewähren sind.

Nach Erteilung der Aufenthaltserlaubnis müssen Schwangere, Behinderte, Minderjährige, Opfer von Gewalt sowie sonstige Personen mit besonderen Bedürfnissen darüber hinaus die notwendige medizinische Versorgung und sonstige Unterstützung erhalten (Art. 9 Abs. 2). Soweit erforderlich müssen Übersetzungs- und DolmetscherInnendienste zur Verfügung gestellt werden (Art. 7 Abs. 3) sowie kostenfreie Rechtsvertretung entsprechend den nationalen Gesetzen (Art. 7 Abs. 4).

Die Opfer müssen nach Art. 12 Abs. 1 Gelegenheit erhalten, die Eingliederungsangebote der Fachberatungsstellen wahrzunehmen. Hierzu müssen die Mitgliedstaaten besondere Vereinbarungen mit diesen Stellen schließen. Sie erhalten nach Art. 11 Zugang zum Arbeitsmarkt und zu beruflicher und schulischer Bildung entsprechend den nationalen Rechtsvorschriften, sobald sie über eine Aufenthaltserlaubnis verfügen.

In der „Convention on Action against Trafficking in human beings“ des Eu-

roparats vom 16.5.2005 - CETS No. 197 werden die Staaten in Art. 11 aufgefordert, die erforderliche Hilfe zur physischen, psychischen und sozialen Rehabilitation zu leisten. Diese sollen umfassen:

- eine sichere Unterkunft
- psychische und materielle Unterstützung
- Zugang zu medizinischer Notfallversorgung
- Übersetzungs- und Dolmetscherdienste, soweit erforderlich
- Beratung und Information, insbesondere über ihre Rechte und die ihnen zustehenden Leistungen
- Rechtsvertretung, insbesondere im Verfahren gegen die Täter und bei der Durchsetzung ihrer Ansprüche
- Zugang zu den Bildungseinrichtungen für Kinder

Mittellose Opfer mit Aufenthaltserlaubnis sollen die erforderliche medizinische Versorgung erhalten. Die Staaten regeln den Zugang zu Arbeit und Ausbildung. Die Staaten sollen mit den NGOs kooperieren, die Unterstützungsangebote für die Opfer anbieten und gewährleisten, dass solche Angebote zur Verfügung gestellt werden. Die Staaten sollen sicherstellen, dass Unterstützung auch dann geleistet wird, wenn die Opfer nicht mit den Strafverfolgungsorganen kooperieren (Art. 12 Abs. 6).

Opfer des Menschenhandels erhalten in Deutschland - auch wenn sie über eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4 S. 1 AufenthG verfügen - Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nur nach dem *Asylbewerberleistungsgesetz* (§ 1 Abs. 1 Nr. 3). Das bedeutet:

- 30% weniger Leistungen gegenüber SGB II/SGB XII
- Anspruch nur auf Sachleistungen

- keine Wahlmöglichkeit bei der Unterkunft, Aufenthalt in einem Frauenhaus nur mit Sondergenehmigung der Kommune
- Krankenbehandlung nur bei akuten Erkrankungen oder Schmerzzuständen. Psychotherapien werden oft nicht gezahlt, obwohl sie nach dem Gesetz nicht ausgeschlossen sind
- keine Leistungen der Arbeitsmarktintegration

Solange keine Aufenthaltserlaubnis erteilt ist, besteht im ersten Jahr des Aufenthalts nach der *Beschäftigungsverfahrensverordnung* ein Arbeitsverbot. Anschließend wird die Beschäftigungserlaubnis nur erteilt, wenn keine vorrangig berechtigten Arbeitskräfte verfügbar sind (in der Praxis wird teilweise eine Erlaubnis aus Härtegründen erteilt).

Nach dem *Referentenentwurf* soll die BeschVerfV wie folgt ergänzt werden:

„§ 6 a, Beschäftigung von Opfern von Straftaten: Die Zustimmung zur Ausübung einer Beschäftigung kann ohne Prüfung nach § 39 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 des Aufenthaltsgesetzes erteilt werden, wenn dem Ausländer als Opfer einer Straftat eine Aufenthaltserlaubnis für seine vorübergehende Anwesenheit für ein Strafverfahren wegen dieser Straftat nach § 25 Abs. 4a des Aufenthaltsgesetzes erteilt worden ist.“

Damit wird den Opfern, die für die Zwecke der Strafverfolgung benötigt werden, nach Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis die Beschäftigungserlaubnis für einen konkreten Arbeitsplatz ohne Arbeitsmarktprüfung erteilt.

Die Opfer des Menschenhandels bleiben weiterhin von Leistungen nach dem SGB II /SGB XII ausgeschlossen.

---

Im AsylbLG soll die Regelung über sonstige Leistungen in § 6 wie folgt ergänzt werden: „(3) Die im Hinblick auf ihre speziellen Bedürfnisse erforderliche medizinische Hilfe, einschließlich angemessener psychologischer und psychotherapeutischer Behandlung, erhalten Personen

- die eine Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25 Abs. 4a des Aufenthaltsgesetzes besitzen,
- denen eine Ausreisefrist nach § 50 Abs. 2a des Aufenthaltsgesetzes gesetzt worden ist, während des Laufs dieser Frist.

Sofern Personen nach Satz 1 Nummer 1 besondere Bedürfnisse haben, erhalten sie auch die erforderlichen sonstigen Hilfen.“

Es bleibt auch für die Opfer des Menschenhandels dabei, dass Leistungen nach dem Opferentschädigungsgesetz und Schadensersatzleistungen der Täter auf die Ansprüche nach AsylbLG angerechnet werden.

§ 7 AsylbLG enthält keine Ausnahmetatbestände wie in § 11 Abs. 3 Nr. 2 SGB II.

#### **Bewertung:**

Die Einordnung der Opfer des Menschenhandels unter das AsylbLG entspricht nicht der Intention der Richtlinie. Die Opfer sind mit den sozialen Leistungen auszustatten, die nationalem Recht entsprechen. Das AsylbLG ist ein ordnungspolitisches Gesetz zur Vermeidung der Zuwanderung in deutsche Sozialleistungssysteme.

Die Anwendung ist verfassungsrechtlich nur vertretbar für Personen, die während eines vorübergehenden Aufenthalts nicht integriert werden sollen.

Die Frage der Unterbringung wird auf der Grundlage des AsylbLG weiterhin zu Problemen und ungeklärten Zuständigkeiten führen, da sie nach dem AsylbLG nur als Sachleistung erbracht wird.

Die Änderung des § 6 enthält eine Fülle unbestimmter Rechtsbegriffe, die das Risiko bergen, dass in der Praxis nicht die gesamten Kosten der notwendigen medizinischen Behandlung übernommen werden. Angemessen wäre hier ein Krankenversicherungsschutz gewesen.

Die Übernahme der Übersetzer und Dolmetscherkosten ist außerhalb der Nebenklage im Strafverfahren (§ 187 GVG) nicht gewährleistet.

Die RL sieht vor, dass die Staaten den Zugang zu Programmen der Integration gewährleisten und spezielle Programme einrichten. Diese Regelung ist nicht umgesetzt, die Opfer sind sogar von den normalen Maßnahmen der Arbeitsmarktintegration ausgenommen.

Das Land NRW wird durch die RL gehalten, Finanzmittel für die Beratungsstellen und für spezifische Reintegrationsmaßnahmen bereit zu stellen.

---

## Verdachtsschöpfung und Sachbearbeitung bei Fällen des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung

Dieter Schürmann,  
Ltd. Kriminaldirektor,  
Innenministerium NRW

Die erstmalig 2003 verfasste Konzeption der Arbeitsgruppe Menschenhandel der Polizei NRW „Verdachtsschöpfung und Sachbearbeitung bei Fällen des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung“ ist auf Initiative der Polizei NRW entstanden und wurde unter Beteiligung ministerieller Ressorts und Fachberatungsstellen in NRW fortgeschrieben. Inzwischen ist sie der veränderten Rechtslage und Erkenntnissen in der taktischen Entwicklung polizeilichen Handelns, auch in Bezug auf den Opferschutz angepasst.

Die Idee zu dieser Konzeption entstand 2001, ausgelöst durch die Feststellung, dass die Polizei gerichtlichen Anforderungen in der Beweisführung immer schwerer genügen konnte, aufgrund der sehr stark ausgeprägten organisierten Form des Menschenhandels. Objektive Beweismittel standen uns nur noch selten zur Verfügung. Unsere wichtigsten Beweise erhalten wir über die Zeuginnen bzw. Opfer, zu denen wir nach unserer damaligen Bewertung nur sehr schwer Zugang bekamen. Daran schlossen sich Überlegungen an, Verhaltensmuster bei polizeilichen Einsätzen und Vernehmungen kritisch zu reflektieren und auf ihre Eignung hinsichtlich der Beweisführung zu überprüfen.

Im Folgenden hat die Arbeitsgruppe Menschenhandel zunächst kriminalistische und kriminologische Merkmale des Menschenhandels und Anforderungen an dessen Bekämpfung definiert. Zu beantworten war die Frage, wie können wir diese hoch konspirativ agierenden, abgeschotteten Bandenstrukturen der Menschenhändler und Zuhälter aufbrechen und wie können wir gleichzeitig den gerichtlichen Anforderungen genügen, nämlich objektive und subjektive Tatbefunde, d.h. Sachbeweise in einer Qualität

gewinnen, die es ermöglichen, gegen die Täter vorzugehen und sie zur Verurteilung zu bringen. Ganz wichtig war es für uns aber auch, die betroffenen Frauen in ihrer Doppelrolle als Opfer und als Beschuldigte wahrzunehmen und zu schützen. Denn sie werden von den Tätern nicht nur in übelster Weise physisch, wirtschaftlich und psychisch missbraucht, sondern auch ganz bewusst in begleitende Straftaten hineingesteuert. Dazu gehören Angebote von Drogen, das Erzeugen ausländerrechtlicher Strafbestände zu Beginn der Schleusung oder Dokumentenfälschungen. Die Opfer werden in Zwangslagen verstrickt, die ihnen selbst unausweichlich erscheinen. Außerdem wird ihnen von den Tätern suggeriert, dass sie sich in Deutschland unter keinen Umständen an die Polizei wenden dürften. Negativ unterstützend ist dabei die Übertragung von Bildern polizeilichen Handelns aus den Heimatländern, mit Ansätzen von totalitären Strukturen bis hin zu totalitären Praktiken, auf die Bundesrepublik. Diesem beschriebenen Geflecht sind die Opfer schutzlos ausgeliefert.

Die Konzeption hat sich letztlich auf einige Kernmerkmale ausgerichtet. Ziel war und ist es:

- Polizeiliche Verdachtsschöpfung und Sachbearbeitung zu optimieren
- Fachliche Standards und Handlungsanleitungen phasenorientiert aufzuzeigen
- Uneingeschränkte Förderung von Opferschutz und Opferhilfe der Polizei
- Komplementär Erfahrungen spezialisierter Fachberatungsstellen (NGO) einzubeziehen
- Forensischen Belangen nachhaltig zu entsprechen

Als besonders dringlich wurde erachtet, den Polizeivollzugskräften zu vermitteln, wie sie potenzielle

*Anmerkung: Die Power-Point-Unterlagen zum Vortrag von Herrn Schürmann mit weiteren umfangreichen Informationen zum Konzept „Verdachtsschöpfung und Sachbearbeitung bei Fällen des Menschenhandels ...“ sind auf der Homepage von Monika Düker einsehbar: [www.monika-dueker.de](http://www.monika-dueker.de)*

---

Tatorte und potenzielle Opfer von Menschenhandel erkennen. Auch wenn inzwischen Veränderungen sichtbar werden, herrschte bei Einsatzkräften immer noch ein relativ „traditionelles“ Bild vom Rotlichtmilieu und der Zuhälterei vor. Durch die Vermittlung von Erkenntnissen, die in Indikatoren mündeten, wie beispielsweise das Vorkommen bestimmter Verletzungen, das Nichtvorhandensein von Ausweisdokumenten, konnten wir mehr Aufmerksamkeit und Sensibilität erzeugen und die Verdachtsschöpfung intensivieren.

Darüber hinaus haben wir unsere bereits sehr spezialisierten Ermittlungskräfte erneut für die Einsatzsituationen bei Razzien geschult. Vermittelt wurden differenzierte Aspekte des Opferschutzes und ein spezifischer Umgang mit Tätern.

Weiterhin wurde die Vernehmungssituation erneut beschrieben, mit dem Ziel, die belastende Opferrolle gerade in der ersten Annährungsphase für die Opfer zu mildern. Im Vordergrund standen dabei die Interessen der Opfer, aber auch Interessen des kommunikativen Zugangs, um die Schwelle der Gesprächsbereitschaft der Opfer gegenüber den Strafverfolgungsbehörden zu senken. Die Zuständigkeit der Strafverfolgungsbehörden liegt eben nicht nur in der Gefahrenabwehr, sondern muss auch Belangen der Fürsorge und Unterstützung Rechnung tragen.

Wir sind auch dazu übergegangen, in der Polizei stark dafür zu werben, enge lokale Netzwerke mit den zuständigen Fachberatungsstellen und Ausländer- und Sozialbehörden anzustreben. Ziel ist es, anhand konkreter Ermittlungssachverhalte sehr frühzeitig und vorbereitend Kooperationen abzusprechen, so dass die Interessen der Strafverfolgung und des Opferschutzes bestmöglich verfolgt werden können.

Die Konzeption „Verdachtsschöpfung und Sachbearbeitung bei Fällen des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung“ hat nicht nur bei der Polizei in NRW, sondern im gesamten Bundesgebiet große Beachtung gefunden. Inzwischen ist sie europaweit anerkannt. Starke Nachfrage erfährt sie insbesondere in den skandinavischen Staaten, wo Polizeibehörden unsere Konzeption in ihrer Arbeit übernommen haben.

Im Hinblick auf die praktischen Auswirkungen dieser Konzeption ist es allerdings notwendig, die Inhalte immer wieder in das Bewusstsein der Einsatzkräfte zu bringen. Derzeit stagnierende Fallzahlen im Rahmen der Verdachtsschöpfung könnten statistisch darauf hinweisen, dass die von uns entwickelten Indikatoren möglicher Weise doch nicht hinreichend durchgreifen. Demgegenüber stehen allerdings Entwicklungen durch die EU-Osterweiterung mit abnehmenden Einreisebeschränkungen für diese Anwerbeländer für Zwangsprostituierte. Durch eine Verringerung der Reisekontrollmaßnahmen haben wir aus polizeilicher Sicht weniger Möglichkeiten, Erkenntnisse zu gewinnen, die auf Zwangsprostitution hindeuten. Gleichzeitig stehen wir einer anhaltenden Entwicklung der zunehmenden konspirativen Abschottung bei den organisierten Täterbanden des Menschhandels gegenüber. Wir betreiben mit sehr hohem Aufwand verdeckte Ermittlungen in diesem Bereich - zuständig sind in NRW unsere Dienststellen für organisierte Kriminalität -, stellen aber fest, dass es immer schwieriger wird, die hoch professionalisierten Täterstrukturen aufzudecken. Die genannten Faktoren tragen aus unserer Sicht dazu bei, dass die Fallzahlen kriminalstatistisch rückläufig sind. Auszugehen ist aber davon, dass sich im Dunkelfeld gegenläufige Tendenzen entwickeln, auf die wir uns mit un-

seren Ermittlungskapazitäten sehr nachhaltig einstellen.

Aus gegebenem Anlass sind wir im Zusammenhang mit der WM ebenfalls der Ansicht, dass die Rotlichtszene auf solche touristischen Großattraktionen reagiert, indem sie ihre traditionelle Logistik und „Versorgung“ verstärkt. Hier fühlt sich die Polizei nicht nur in der Pflicht, sondern sie hat entsprechende Maßnahmen eingeleitet, wie beispielsweise Aufklärungsarbeit und spezielle Razzien, um zur Aufhellung der Szene und zur Feststellung wie Verfolgung von Zuhälterei und Menschenhandel beizutragen. Ziel ist es aber auch, den Opfern in der bereits dargestellten integrierten Form - einerseits die Strafverfolgung unterstützend und gleichzeitig soziale sowie aufenthaltsrechtliche Aspekte berücksichtigend - zu begegnen und ihnen Unterstützung anzubieten.

Das Landeskriminalamt NRW hat 2004 die hier vorstellten Erkenntnisse im Rahmen einer Strukturanalyse zum organisierten Menschenhandel nochmals intensiv untersucht und darauf hingewiesen, dass der gesellschaftlich als positiv zu definierende Effekt einer Legalisierung von Prostitution die Verfolgung des Menschenhandels erschwert. Prostitution ist inzwischen in derart vielen unterschiedlichen Angebotsformen legaler und illegaler Strukturen verfügbar, in denen Opfer von Menschenhandel verdeckt untergebracht werden, dass ihre Erkennung sich immer schwieriger gestaltet und damit auch die Erhöhung von Fallzahlen einhergeht. Ermittlungszeiträume von bis zu einem Jahr binden unsere Ermittlungskapazitäten ebenso wie die Tatsache, dass wir uns in der Spannbreite polizeilicher Aufgaben nicht ausschließlich auf die Verfolgung von Menschenhandel konzentrieren können.

---

## Ansätze zur Verbesserung von Opferschutz und Strafverfolgung

*Heike Rudat, Frauenpolitische Sprecherin des Bund Deutscher Kriminalbeamter (BDK)*

Opferschutz und Strafverfolgung stehen in einer engen Verbindung zueinander.

Die Bekämpfung des Menschenhandels, d.h. die Gewinnung von Ermittlungsansätzen, die Einleitung von Ermittlungsverfahren und letztendlich die Verurteilung der Täter ist trotz Vorliegen von Sachbeweisen nahezu undenkbar ohne die Aussagebereitschaft der Frauen, der Opfer.

Die rückläufigen Zahlen der Polizei (Polizeiliche Kriminalstatistik)<sup>1</sup> für den Menschenhandel müssen alle Verfahrensbeteiligte aufhören lassen, liegen doch keine Anhalte für den grundsätzlichen Rückgang dieser Deliktsform vor.

Gestatten sie mir an dieser Stelle für meinen weiteren Vortrag die weibliche Form für Opfer zu wählen, da die überwiegende Zahl der Opfer im Bereich des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung Frauen sind.

### Opferschutz und Strafverfolgung: eine Gratwanderung

Es ist daher zwingend notwendig, dass sich die Polizei und hier speziell die Dienststellen zur Bekämpfung des Menschenhandels, nicht nur aufgrund ihres gesetzlichen Auftrages, Gedanken zum Opferschutz machen. Dabei sind Opferschutz und Strafverfolgung für die Polizei oft eine schwierige Gratwanderung. Nicht selten sieht sich die Polizei während eines Gerichtsverfahrens dem Vorwurf der Verteidigung ausgesetzt, die Aussagebereitschaft der Opferzeugin durch Maßnahmen (i. R. von Opferschutzmaßnahmen) „erkauft“ zu haben. Alle Formen

der psychosozialen Zuwendung für das oft traumatisierte Opfer seitens der Ermittlungsbeamten stehen dabei im Blickpunkt, was eine hohe Professionalität in der Distanz zwischen Polizei und Opfer erfordert. Diese professionelle Distanz ist auch notwendig, um trotz persönlicher Betroffenheit und einer eventuellen vorhandenen emotionalen Verbundenheit mit dem Opfer die Aufgabe der Strafverfolgung nicht aus den Augen zu verlieren. Letztendlich ist auch eine erfolgreiche Strafverfolgung ein wirksamer Opferschutz!

### Wie sehen also die Bekämpfungsansätze gegen Menschenhandel unter Berücksichtigung der Opferschutzaspekte aus?

Der zentrale Punkt bei der Beweisführung des Strafverfahrens und somit bei den repressiven polizeilichen Maßnahmen ist derzeit, und daran ändert auch das 13. Strafrechtsänderungsgesetz mit der Novellierung der Tatbestände zum Menschenhandel (19.02.2005) nichts, die Anzeigen- und Aussagebereitschaft der potentiellen Opferzeuginnen.

Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung, oft umgangs-

sprachlich auch Zwangsprostitution genannt - was jedoch nur ein Teil des Menschenhandels beleuchtet - ist ein so genanntes „Kontrolldelikt“, d.h. ein Großteil der Verfahren entstehen über jegliche Formen von polizeilichen Interventionen. Dies müssen nicht immer zwangsläufig Razzien sein, vielmehr handelt es sich oft um Recherchen und Ermittlungen im Vorfeld von Straftaten, die zum Antreffen, zum Auffinden von betroffenen Frauen führen.

---

1) BKA "Lagebild Menschenhandel" 2004 und 2005 abzurufen unter [www.bka.de](http://www.bka.de)

Der Zeitpunkt des Antreffens der Frauen hat eine besondere Bedeutung für das weitere Strafverfahren und die Opferschutzmaßnahmen.

Die Identifizierung und der sensible situationsangepasste Umgang mit den potentiellen Opfern sind entscheidend für die Anzeigen- und Aussagebereitschaft der Frauen.

Oft scheidet es bei polizeilichen Kontrollen schon an der Fähigkeit der eingesetzten PolizeibeamtInnen zur Erkennung von potentiellen Opfern. Dies hat weniger mit der grundsätzlichen Qualifikation der BeamtInnen zu tun, sondern vielmehr mit dem

Fehlen von Fachkräften und entsprechenden Fortbildungen für die Bekämpfung des Menschenhandels.

Für die potentiellen Opfer ist die Polizei zunächst das Gegenüber, das sie gemäß den Androhungen der Täter festnimmt, in das Herkunftsland zurückschickt und mit den Tätern zusammenarbeitet. Da sie häufig keine eigenen Informationsmöglichkeiten haben und auch die deutsche Sprache nicht beherrschen, gewinnen die Behauptungen der Täter hinsichtlich der Polizei eine weitaus größere Bedeutung als bei deutschen Opfern. Daher ist eine fachliche sensible Kontaktauf-

nahme durch geschulte KriminalbeamtInnen das Eingangstor zum erfolgreichen Strafverfahren. Ohne die Aussage der Opferzeugin ist der erfolgreiche Abschluss des Strafverfahrens, sprich die Verurteilung des/der Täter trotz des Vorliegens von Sachbeweisen kaum denkbar.

Letztendlich beeinflussen die Opferschutzmaßnahmen auch kurz- und mittelfristig das Täterverhalten.

## Forderungen des Bundes Deutscher Kriminalbeamter (BDK):

1. Die Einrichtung von Spezialdienststellen zur Bekämpfung des Menschenhandels in allen Bundesländern mit einem ausreichenden Frauenanteil:
    - In vielen Bundesländern existieren keine Fachdienststellen zur Bekämpfung des Menschenhandels. Oft ist die Bearbeitung bei der OK-Dienststelle (Dienststelle für organisierte Kriminalität), den Dienststellen für die Bearbeitung von Sexualdelikten oder aber in örtlichen Polizeidienststellen angesiedelt.
    - Da hilft es auch nicht, Verdachtskataloge zur Erkennung von potentiellen Opfern herauszugeben, wenn es an qualifizierten Fachkräften für die Befragung/Vernehmung der Opfer fehlt. Die Befragung eines oft traumatisierten Menschenhandelsopfers ist nicht zu vergleichen mit der Vernehmung eines Rauschgift- oder Waffenhändlers, eines Vergewaltigungsopfers oder dem Anzeigenden eines Wohnungseinbruches.
  2. Äquivalente Fachdezernate in der Staatsanwaltschaft:
    - Die oft schwierigen Ermittlungen erfordern fundierte Kenntnisse im Rotlichtbereich.
    - Da die Polizei nur ein Teil der Ermittlungsbehörde darstellt, besteht auch bei der Staatsanwaltschaft die Notwendigkeit für spezialisierte Dezernate. Insbesondere während des Strafverfahrens ist die Sensibilität und das Wissen im Umgang mit Opfern aus dem Rotlichtmilieu, die wie bereits erwähnt, oftmals traumatisiert sind, gefordert. Dies auch vor dem Hintergrund der Verteidigungsstrategien der einschlägigen AnwältInnen.
  3. Fortbildung für die Spezialdienststellen der Polizei, der Staatsanwaltschaft und der RichterInnen.
  4. Aus- und Fortbildung der allgemeinen Polizei:
    - im Umgang mit Prostituierten;
    - maßgeblich für die Bereitschaft der Frauen, sich als Opfer der Polizei bei Kontrollen erkennen zu geben, ist das Verhalten der eingesetzten PolizeibeamtInnen während der Maßnahmen.
  5. Bundesweite und internationale Vernetzung der Fachdienststellen:
    - Es bedarf einer Aufklärung über die Stellung der Prostituierten in der Gesellschaft (Prostitutionsgesetz) sowie einer Sensibilisierung zur Erkennung von potentiellen Opfern, den so genannten Indikatoren.
    - Ein Merkmal des Menschenhandels ist die Internationalität. Dies erfordert einen schnellen unbürokratischen Informationsaustausch im Rahmen der Strafverfolgung.
    - Das frühzeitige Erkennen von phänomenologischen Veränderungen und strukturellen Verschiebungen bei den Tätern ist unabdingbar für eine wirkungsvolle Repression und Prävention.
- Eine effiziente Strafverfolgung, d.h. die Ergreifung und Verurteilung der Täter ist auch Teil des Opferschutzes!**

## Welche konkreten Maßnahmen sind darüber hinaus notwendig?

6. Kooperation der Polizei mit Beratungsstellen, den sog. Nichtregierungsorganisationen (NRO):
  - Die Aussagebereitschaft der potentiellen Opferzeuginnen zu erhöhen, setzt die Herstellung eines professionellen Vertrauensverhältnisses voraus. Grundlage ist die Versorgung und der Schutz der Opfer vor, während und nach der Aussage. Dies geht weit über die Möglichkeiten und den Aufgabenbereich der Polizei hinaus. Die in Deutschland leider noch nicht flächendeckend praktizierte Lösung ist eine institutionalisierte Kooperation zwischen Polizei und den NRO. Unter Wahrung und Anerkennung der unterschiedlichen Aufgaben und Zielsetzungen findet hier für das Opfer eine Zusammenarbeit statt. Die im Jahr 2005 für das BMFSFJ durchgeführte Evaluation bestehender Kooperationsvereinbarungen bestätigt, neben der Notwendigkeit der ständigen Fortentwicklung, ein durchweg positives Ergebnis. Spätestens jetzt sollten auch die noch fehlenden Bundesländer die ausstehenden Kooperationsvereinbarungen nachholen.
7. Vernetzung aller Behörden / Institutionen, die sich mit Menschenhandel befassen:

Zur wirksamen Bekämpfung von Menschenhandel ist eine interdisziplinäre/interministerielle und behördenübergreifende Zusammenarbeit unabwendbare Notwendigkeit. Eine institutionalisierte Vernetzung wird empfohlen. Sie dient zur

  - Verfahrensverbesserung im Prozess der Bekämpfung des Menschenhandels, um unnötige Härten für Opfer zu vermeiden;
  - Gewährleistung von Opferschutz in einem Gesamtrahmen mit unterschiedlichen Aufgaben;
  - Entwurf von Modellen zur Prävention, beispielsweise der Konzessionierung von bordellartigen Betrieben („Dortmunder Modell“).
8. Schaffung von Opferschutzprogrammen:

Der BDK fordert ein Rahmenprogramm für Opferschutzmaßnahmen in der Bundesrepublik, das

  - für alle Bundesländer, Ministerien, Behörden, Institutionen etc. bindend ist,
  - alle Aspekte für den Schutz, die Versorgung und die Vertretung der Rechte von Opfern umfasst,
  - einheitliche Qualitätsstandards für diese Maßnahmen enthält.

Für viele Opfer, auch die des Menschenhandels, fehlen derzeit noch oft umfassende Schutzmaßnahmen unterhalb der Schwelle des Zeugenschutzes. Die Opfer erfüllen oftmals nicht die engen Voraussetzungen eines solchen Zeugenschutzprogramms. Ein Schutz ist dennoch notwendig. So geht es beispielsweise um die vereinfachte Sperrung der Daten des Opfers ohne die langwierigen und bürokratischen Hürden. Werden derartige Opferschutzmaßnahmen regional praktiziert, sind sie in vielen Fällen aufgrund fehlender finanzieller und personeller Ressourcen nur rudimentär möglich. Hier sind auch einheitliche Qualitätsstandards gefordert.
9. Verbesserung des Aufenthaltsrechtes für Opfer von Menschenhandel:
  - Ausweitung der Bedenkzeitfrist auf 3 Monate. Insbesondere traumatisierte Opfer benötigen eine längere Zeitdauer als die gegenwärtigen 30 Tage, um sich über die Konsequenzen einer Aussage bei den Strafverfolgungsbehörden klar zu werden. Die Empfehlungen der EU-Sachverständigen Gruppe Menschenhandel dazu sind eindeutig.
10. Nichtregierungsorganisationen (NRO):
  - Anspruch auf dauerhaftes Aufenthaltsrecht nach Abschluss des Verfahrens, wenn das Opfer dem Strafverfahren zur Verfügung gestanden hat
  - Derzeit bedarf es i.d.R. eines individuellen Antrages der Opferzeugin, um ein dauerhaftes Bleiberecht zu erhalten und eine positive Entscheidung ist abhängig von dem sehr engen Raster der rechtlichen Voraussetzungen.
  - Sollte ein Bleiberecht verwehrt werden, erfüllen sich damit die Drohungen der Täter, dass die Frauen, falls sie zur Polizei gehen, aus dem Land ausgewiesen werden und in ihre Herkunftsländer zurück müssen. Dies ist nicht förderlich für eine Aussagebereitschaft der Frauen.
  - Diskussion des so genannten „Italienischen Modells“ in der Bundesrepublik. Zurzeit wird das „Italienische Modell“ in einigen Ländern Europas diskutiert. Es sieht im Wesentlichen die Abkoppelung des Aufenthaltsrechtes von Opfern des Menschenhandels von ihrer Aussagebereitschaft bei den Strafverfolgungsbehörden vor. Im Sinne einer effektiven Strafverfolgung und zum Schutz der Opfer von Menschenhandel sollte auch in der Bundesrepublik das Modell einer ernsthaften Prüfung unterzogen werden.
10. Nichtregierungsorganisationen (NRO):
  - Zur Gewährleistung von einheitlichen Qualitätsstandards bei der Opferversorgung wird die Zerti-

---

fizierung von Beratungsstellen/  
NRO empfohlen.

- Es muss bundesweit, d.h. in jedem Bundesland eine ausreichende Finanzierung der NRO sichergestellt werden. Ein gut funktionierendes Netz von Beratungsstellen stellt letztendlich auch eine Entlastung der Polizei dar.

#### 11.Hotline:

- Die in der Vergangenheit schon oft geforderte Einrichtung einer Hotline für Opfer des Menschenhandels ist kritisch zu

prüfen. Solange der logistische Unterbau in den Ländern und Kommunen dafür nicht vorhanden ist, wäre eine derartige Hotline kontraproduktiv. Es gilt zunächst ein umfassendes Netz von Fachdienststellen bei den Strafverfolgungsbehörden und ein ausreichend finanziertes flächendeckendes Netz von Beratungsstellen zu schaffen.

#### 12.Schaffung von Länderfonds:

- Zur Finanzierung der Schutzmaßnahmen für das Opfer ist die Einrichtung von sogenannten

„Länderfonds“ zu bedenken. Dies könnte auch eine konstante (Teil-) Finanzierung der NRO bedeuten.

Es gibt viele Ansätze, die es gilt engagiert zu diskutieren und dann in die Tat umsetzen. Wir können in der Bundesrepublik auf ein Fundament des Opferschutzes blicken, dürfen uns jedoch auch im Sinne einer effizienten Strafverfolgung nicht ausruhen, sondern müssen anfangen das Haus auf diesem Fundament zu errichten.

---

## Situation der Opfer von Menschenhandel

*Julia Stolz,  
frauenberatungsstelle  
düsseldorf e. V.*

Ich möchte zunächst erläutern, wie sich die Arbeit mit Opfern von Frauenhandel darstellt, wie ihre Betreuung aussieht und mit welchen Problemen Opfer und Betreuerinnen konfrontiert sind.

Laut Erlass des Innenministeriums haben Migrantinnen, die Opfer von Frauenhandel sind, in Deutschland zwei Möglichkeiten: Eine Aussage gegen die Täter zu machen oder freiwillig auszureisen. Wenn betroffene Frauen Angst vor eine Aussage haben, wird die Ausreise von unserer Fachstelle organisiert. Wir beantragen Rückkehr-tickets, kontaktieren Hilfsorganisationen in Heimatländern, falls die Betroffene es wünscht und regeln ausländerrechtliche Angelegenheiten für die Frauen. Dieser Teil unserer Aufgaben verläuft normalerweise unproblematisch.

### Problem: Abschiebehaft

Die erste Problematik, die ich hier ansprechen möchte, ist die Abschiebehaft. Wie erreicht unsere Fachstelle die Opfer des Frauenhandels? Früher wurden wir von der Polizei kontaktiert, die eine Betroffene, zum Beispiel bei einer Razzia, aufgegriffen hatte und sie sozusagen in unsere „Obhut“ gab. Im Jahr 2005 ist so gut wie keine Frau von der Polizei an unsere Fachstelle vermittelt worden. Die betroffenen Frauen kommen entweder selbst zu uns, (wenn sie unsere Flyer gesehen haben), Freier wenden sich an uns, mit der Bitte einer betroffenen Frau zu helfen, oder wir bewirken die Entlassung der Opfer von Frauenhandel aus der Abschiebehaft. Laut Erlass des Innenministeriums dürfen Opfer von Frauenhandel dort gar nicht inhaftiert werden, weil sie das Recht auf freiwillige Ausreise genießen. Aber eine Kollegin aus unserer Fachstelle, die in der Abschiebehaftanstalt Neuss Opfer von Frauenhandel

Die Frauen, die eine Aussage machen möchten, werden bis zum Prozess in Deutschland geduldet und von unserer Fachstelle betreut. In diesen Fällen haben wir die Möglichkeit, sie für die Dauer des Aufenthalts geschützt unterzubringen. Die Frauen bekommen eine Rechtsanwältin als Nebenklagevertreterin, die bei Vernehmungen und gerichtlichen Zeuginnaussagen immer dabei ist. Die Regelung aufenthaltsrechtlicher Angelegenheiten und eine psychosoziale Unterstützung werden von uns geleistet. Wir stellen ebenfalls die medizinische Versorgung sicher. Dieser Teil unserer Aufgaben verbirgt mehrere „Stolpersteine“, mit denen wir tagtäglich zu kämpfen haben.

betreut, erlebt immer wieder eine andere Realität.

Ein Fallbeispiel: Die letzte betroffene Frau, die wir aus der Abschiebehaft „befreit“ haben, wurde vor ihrer Inhaftierung einem Richter vorgeführt. Bei dieser Vernehmung hat sie ausgesagt, dass sie in einem Club fest gehalten, geschlagen und zur Prostitution gezwungen wurde. Anscheinend hat ihre Aussage bei den zuständigen Behörden keinen Verdacht auf Menschenhandel geweckt – die Frau landete erst mal in der Abschiebehaft.

Solche Inhaftierungen von Opfern von Frauenhandel dürfen auf gar keinen Fall stattfinden. Durch die Gewalttaten, welche die Betroffenen schon im Zusammenhang mit der Zwangsprostitution erlebt haben, sind sie oft zu einem hohen Grad traumatisiert. Die Inhaftierung hinterlässt zusätzliche psychische Schäden bei der Frauen.

---

## Problem: Referentenentwurf des Aufenthaltsgesetzes

Die zweite Problematik, die ich hier gern ansprechen möchte, ist der Referentenentwurf des Aufenthaltsgesetzes, der momentan erarbeitet wird. Die EU-Richtlinie für Opfer von Menschenhandel soll mit diesem Gesetz umgesetzt werden. Momentan werden den geschützten Opferzeuginnen "Kettenduldungen" erteilt. Demnächst wird es diesen Frauen möglich sein, einen Aufenthaltstitel zu erhalten. Das bringt natürlich den Vorteil mit sich, dass die Opferzeuginnen zukünftig nicht mehr ausreisepflichtig sind. Da einige MitarbeiterInnen der Ausländerbehörden immer noch meinen, dass die geduldeten Opferzeuginnen sich im Bundesgebiet illegal aufhalten, wird diese Neuerung sich positiv für die Frauen auswirken.

Der Referentenentwurf birgt aber auch Schattenseiten. Im Gegensatz zu der Hoffnung unserer Fachstelle, dass die betroffenen Frauen mit einem Aufenthaltstitel zukünftig auch eine ausreichende finanzielle Unterstützung erhalten, wird im Zusammenhang mit dem Aufenthaltsgesetz auch das Asylbewerberleistungsgesetz angepasst. Das heißt, die geschützten Opferzeuginnen werden weiterhin nur einen Leistungsumfang von 184 Euro pro Monat bekommen. Stellen Sie sich bitte, vor in welcher trauriger Lage sich die Frauen befinden, die unseren deutschen Staat bei der Strafsachenermittlung unterstützen... In vielen Fällen, in denen die Ermittlungen bis zu drei Jahren in Anspruch nehmen, müssen die Opferzeuginnen durch unzureichende

finanzielle Unterstützungsleistungen in menschenunwürdigen Verhältnissen leben. Dazu kommt noch, dass einige Opferzeuginnen im Heimatland kleine Kinder zurückgelassen haben und diesen und anderen Familienmitgliedern gegenüber finanziell verpflichtet sind.

Ein Fallbeispiel: In unserer Fachstelle wird zurzeit eine Frau betreut, die eine kleine Tochter im Heimatland hat, die im Winter erkrankte und ärztlich behandelt werden musste. Damit die Großmutter, bei der das kleine Mädchen untergebracht ist, mit dem Kind zum Arzt gehen konnte, schickte die Frau 100 Euro nach Hause. Als Folge konnte sie sich den Rest des Monats nur von Brot und Wasser ernähren.

## Problem: Arbeitserlaubnis

Nach dem geschilderten Beispiel stellt sich natürlich die Frage: Warum hat die Frau sich keine Arbeit gesucht? Und damit komme ich zum nächsten Punkt, der sich in der Betreuung von Opfern von Frauenhandel als sehr problematisch gestaltet. Laut Erlass des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung können die geschützten Opferzeuginnen eine Arbeitserlaubnis er-

halten. Seit dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes muss eine Arbeitserlaubnis bei den Ausländerbehörden beantragt werden, welche die Anträge selbst an die örtlichen Agenturen für Arbeit weiterleiten. Die Bearbeitung von solchen Anträgen ist zeitraubend und einige ArbeitgeberInnen finden zwischenzeitlich eine andere Frau, die bereits im Besitz einer Arbeitserlaubnis ist.

Es kommt auch vor, dass der/die zuständige SachbearbeiterIn bei der Ausländerbehörde die entscheidende Arbeitsagentur nicht auf den besonderen Status unserer Klientinnen hinweist. Dann wird dem Antrag selbstverständlich nicht entsprochen und es muss erneut eine Beantragung vorgenommen werden.

## Problem: Schutz der Opferzeuginnen

Die Sicherheit einer Opferzeugin ist unsere unerlässliche Aufgabe. Unsere Klientinnen sind oft einzige Zeuginnen in Strafprozessen gegen Menschenhändler, dessen großes Interesse darin besteht die Frau zu finden und sie mit Drohung und Einschüchterung von einer Aussage abzubringen.

Aus Sicht unserer Fachstelle ist ein Schutz von Opferzeuginnen momentan auf Grund zweier Ursachen gefährdet. Die erste liegt im Beschluss des Bundesgerichtshofes vom 15. Dezember 2005 in einem Prozess wegen Vergewaltigung im Zusammenhang mit Menschenhandel. Bis zu diesem Urteil mussten Opferzeuginnen keine Angaben zu

ihrer Adresse in Deutschland machen. Im oben genannten Beschluss steht jedoch Folgendes: „...Damit ist die Entscheidung über die Aussagepflicht des geschützten Zeugen zu seinem Wohn- bzw. Aufenthaltsort und seiner wahren Identität in die Hände des Strafgerichts gelegt... Dieses hat zu beurteilen, ob Anlass zu der Besorgnis besteht, dass durch

---

die Angabe des Wohnorts der Zeuge oder eine andere Person ( §68 Abs. 2 StPO) gefährdet wird.“

Die zweite Ursache für einen derzeit unzureichenden Opferschutz ergibt sich aus dem Vorhaben einiger Staatsanwaltschaften. Wie ich im Gespräch mit der Rechtsanwältin Frau Borgschulte, die als Nebenklagenvertreterin Opfer von Frauenhandel unterstützt, erfahren habe, werden demnächst Ausländerakten von Opferzeuginnen vermehrt zu den Ermittlungsakten hinzugezogen. Damit soll die Glaubwürdigkeit von Opferzeuginnen vor Gericht erhöht werden. Für die Frauen selbst birgt dieses Vorhaben allerdings mehrere Gefahren und macht sie verwundbar. Die Beschuldigten erhalten Einsicht

in die Akte, alle wichtigen persönlichen Informationen werden ihnen demnach offenbart. Folgende Informationen werden oft in den Ausländerakten vermerkt:

- Aufenthaltsort in Deutschland
- Fachstelle für Opfer von Frauenhandel, die im Kontakt zu Ausländerbehörde steht
- Heirat oder Kinder
- die Beantragung vom Arbeitserlaubnis mit genauen Angaben über ArbeitgeberIn und Arbeitsstelle
- Beantragung einer Besuchserlaubnis für FreundInnen und Verwandte.

Unter diesen Umständen muss jede Opferzeugin natürlich zweimal überlegen, ob sie sich selbst und

ihre Verwandten durch ihre Aussagebereitschaft in Gefahr bringen will. Wenn es demnächst keine geschützte Unterbringung für die Opfer von Frauenhandel mehr geben wird, weil der Unterbringungsort vor Gericht offenbart werden muss, wer wird noch freiwillig Aussagen leisten wollen?

Die von mir dargestellten Probleme zeigen, dass in erster Linie die Erlasse und Gesetze, die zum Wohl der Opfer von Frauenhandel bereits bestehen (zum Beispiel der Erlass des Innenministeriums vom 29.12.2004), beachtet werden müssen, bevor wir uns über neue Gesetze und Verbesserungen der bereits existierenden Gesetze Gedanken machen sollten.

*Joe-Soon Joo-Schauen,  
agrisra e.V., Köln*

Der Untertitel der heutigen Veranstaltung „Zeuginnen ohne Rechte?“ ist bezogen auf die derzeitige Situation von Opfern des Frauenhandels sehr zutreffend. Damit verbindet sich für mich als Mitarbeiterin von agrisra e.V. die Hoffnung, dass durch Fachgespräche wie dieses und weite-

re politischen Initiativen, die Lage der Opferzeuginnen verbessert wird. Ich möchte von Frauenhandel statt Menschenhandel sprechen, weil nach wie vor überwiegend Frauen aufgrund ihrer geschlechtsspezifischen Situation von Menschenhandel betroffen sind.

## Duldungspraxis

Die Praxis der Duldungsverlängerung für aussagewillige Frauenhandelsopfer ist regional sehr unterschiedlich geregelt. In Köln werden Duldungen jeweils um einen Monat verlängert, obwohl die Aufenthaltsbehörde Kenntnis darüber hat, dass sich Pro-

zesse gegen Frauenhändler über einen langen Zeitraum erstrecken und die Anwesenheit der Opferzeugin erforderlich ist. Aus Sicht der Beratungsstelle muss eine Duldung jeweils für mindestens drei Monate verlängert werden.

---

## Stabilisierungsphase

Darüber hinaus brauchen Opferzeuginnen Zeit sich zu stabilisieren und ihre Situation gut zu überdenken. Nach der erlebten Zwangssituation ist es für sie in der Regel von großer Bedeutung zu erfahren, dass sie selbst bestimmt über ihr Leben ent-

scheiden können. Angesichts von Drohung und zu erwartenden Repressalien durch die Täter, gehen sie hohe Risiken ein, wenn sie aussagebereit sind. Zu dieser Entscheidung können Beraterinnen sie nicht motivieren. Die Frauen brauchen aus-

reichend Zeit, um ihre Entscheidung gut abzuwägen und es muss ihnen eine Bedenkzeit bzw. eine Stabilisierungsphase von mindestens sechs Monaten zugestanden werden.

## Aufenthaltsurlaubnis statt Duldung

Für Opferzeuginnen von Frauenhandel ist es während ihrer Bedenk- und Stabilisierungsfrist von entscheidender Bedeutung zu erfahren, ob das Gericht bzw. die Staatsanwaltschaft ihnen als Opfer/Zeuginnen einen rechtmäßigen Aufenthalt und keine Duldung erteilt. Dieser Aspekt wird bei der Entscheidung zur Aussage eine wichtige Rolle spielen.

Opfer von Frauenhandel sollten eine Aufenthaltsurlaubnis nach § 25 Abs.

4 für mindestens sechs Monate erhalten. Im aktuellen Änderungsentwurf des Aufenthaltsgesetzes allerdings ist im § 25 Abs. 4a Satz 1 lediglich eine Kann-Vorschrift enthalten. Demnach kann Opfern von Frauenhandel eine Aufenthaltsurlaubnis für einen vorübergehenden Aufenthalt erteilt werden. Damit liegt eine Erteilung der Aufenthaltsurlaubnis im Ermessen der jeweiligen Behörde. Eine solche Kann-Vorschrift steht im Widerspruch zur EU-Richtlinie

(2004/81/EG vom 29. April 2004). Art. 8 II dieser Richtlinie zufolge „wird der Aufenthaltstitel erteilt“, was deutlich als Ist-Bestimmung zu lesen ist. Wir fordern daher, statt der Kann-Bestimmung eine Soll-Bestimmung vorzusehen, so dass die betroffenen Opfer von Frauenhandel einen Rechtsanspruch auf eine Aufenthaltsurlaubnis haben.

## Bleiberecht für Opfer von Frauenhandel

Opferzeuginnen waren auch in der Vergangenheit bereit, trotz Drohungen gegen sie selbst und gegen ihre Familien, in Strafprozessen gegen Menschenhändler auszusagen. Nach einer rechtskräftigen Verurteilung der Täter, werden die Zeuginnen aber aufgefordert, Deutschland zu verlassen. Daran zeigt sich sehr deutlich, dass Opfer von Frauenhandel lediglich als Zeuginnen gebraucht und funktionalisiert werden. Frauen-

handel aber ist eine schwere Form der Menschenrechtsverletzung und die Opfer sind nach ihrer Rückkehr ins Heimatland oftmals Repressalien durch die Täterorganisationen ausgesetzt. In den meisten Herkunftsländern gibt es für die Opfer weder Schutzunterkünfte noch begleitende Beratung. Die Praxis in Italien hat gezeigt, dass die Bereitschaft der Frauen zur Aussage gegen die Täter steigt, wenn sie auf ein Blei-

berecht vertrauen können. Immer mehr sind Opfer zur Aussage bereit und das Risiko für die Täter steigt. Die Gewährung eines dauerhaften Bleiberechtes stellt einen erheblichen Beitrag zur Bekämpfung von Frauenhandel dar. Deshalb fordern wir auch für Deutschland ein solches Bleiberecht für Opfer von Frauenhandel.

## Räumliche Gültigkeit der Duldung

Die vom Kölner Ausländeramt erteilte Duldung erlaubt den Opfern von Frauenhandel ausschließlich einen Aufenthalt in Köln. Selbst der Hinweis darauf, dass die Frau auf Grund drohender Gefahren nicht in Köln untergebracht werden kann,

wird mit der Bemerkung abgetan, es könne ihr nichts passieren. Unsere Erfahrung zeigen, dass auf Verstöße gegen die Residenzpflicht unangenehme Konsequenzen folgen können. Deshalb fordern wir eine generelle Regelung für NRW: Die

Erlaubnis zum Aufenthalt für Opfer von Frauenhandel muss mindestens NRW-weite Gültigkeit haben.

Der beschränkte Aufenthaltsort bringt trotz „klarer“ Regelungen der Kostenzuständigkeit häufig Proble-

---

me mit sich. Die Kommune, in der die Frau aufgegriffen wurde, versucht in der Regel die Unterhaltskosten auf die Kommune des "gewöhnlichen Aufenthaltsorts" abzuschieben. Beispielsweise wurde eine Frau von uns in einem Frauenhaus im Erftkreis untergebracht, weil sie in Köln gefährdet war. Das Sozialamt Erftkreis stritt seine Zuständigkeit ab, da die Duldung der Frau im Raum Köln ausgestellt worden war. Die Bearbei-

tungszeit dieses Falles dauerte mehrere Wochen, und die Frau reiste in der Zeit ab. Das Frauenhaus, in dem die Frau untergebracht war, erhielt für diese Klientin nie eine Kostenerstattung. Die Kosten mussten von agisra e.V. und dem Frauenhaus getragen werden.

Spezialisierte Beratungsstellen aber brauchen dringend die Unterstützung der autonomen Frauenhäu-

ser, um Opferzeuginnen geschützte Unterbringung und Unterstützung anbieten zu können. Angesichts dessen, dass Frauenhäuser aktuell mit Kürzung zu kämpfen haben, können sie sich "Gratisunterbringungen" zukünftig nicht mehr leisten. Damit ist die geschützte Unterbringung von Opferzeuginnen, bei denen es Kostenprobleme gibt, gefährdet.

## Hilfe zum Leben

Die Hilfe zum Leben darf nicht länger nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, sondern muss Opfern von Frauenhandel nach SGB II oder XII gewährleistet werden. Die Leistungen nach Asylbewerberleistungsgesetz liegen um 30% niedriger als nach SGB und damit können die betroffenen Frauen in der Regel ihren Alltagsbedarf nicht abdecken. Jede einzelne Ausgabe müssen sie sorgfältig danach prüfen, ob sie sich diese leisten können. Darunter fallen z.B. auch Fahrtkosten zu Beratungsstellen und Behörden.

Als sehr problematisch stellt sich auch dar, dass Frauen aus den neuen EU-Ländern keinen Zugang zu Sozialleistungen haben. Ein Beispiel: Eine Frau aus Polen, Opferzeugin in einem Frauenhandelsverfahren, erhält keine Leistung nach SGBII, weil sie EU-Angehörige ist. Ohne Einkommen, aber mit Hilfe von einem Bekannten lebt sie mehr als bescheiden. Sie strebt zur Zeit an, als selbständige Prostituierte zu arbeiten.

Ein anderes Beispiel: Eine Frau aus Litauen arbeitete als selbständige

Prostituierte und wurde vom Zuhälter und Freier brutal zusammen geschlagen und vergewaltigt. Sie ist bereit als Opferzeugin in einem Frauenhandelsverfahren auszusagen, erhielt für wenige Monate Leistungen nach dem SGBXII, die dann gestrichen wurden. Darauf hin fand sie eine Arbeitsstelle, eine Arbeitserlaubnis aber wurde ihr verweigert.

## Gesundheitsversorgung

Die gesundheitliche Situation von Opferzeuginnen ist häufig schlecht, manche sind traumatisiert. Sie brauchen nicht nur eine medizinische Behandlung akuter Erkrankungen, sondern auch psychotherapeutische

Versorgung, insbesondere Traumatherapien. Nur Zeuginnen in einem gesundheitlich stabilen Zustand sind in der Lage einen Beitrag zur Bekämpfung des Frauenhandels zu leisten. Wir fordern für Opfer von

Frauenhandel, dass sie Anspruch auf jede erforderliche medizinische Behandlung, inklusive Psychotherapie, haben.

## Minderjährige Opfer

Der Anteil minderjähriger Opfer von Frauenhandel beträgt nach dem Lagebild Menschenhandel NRW von 2004 ca. 9%. Sie werden in der Regel ans Jugendamt vermittelt und in Einrichtungen der Jugendhilfe un-

tergebracht, die meist wenig Kenntnisse und Erfahrungen mit Opfern von Frauenhandel haben. Minderjährige aber brauchen besondere Unterstützung und Aufmerksamkeit. Ich hoffe, hier im Publikum sind

VertreterInnen von Jugendämtern anwesend. Es ist in Zukunft dringend notwendig, die Jugendämter in Fachgespräche und andere Arten des Austausches über Frauenhandel einzubeziehen.

---

## Tatbestand des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft, § 233 StGB

Die Fachberatungsstellen haben lange gefordert, die Straftatbestände von Menschenhandel zu erweitern, insbesondere um den Tatbestand " ...

zum Zwecke der Arbeitsausbeutung". Aber selbst nach den Änderungen im Strafgesetzbuch, das diesen Tatbestand jetzt mit einbezieht, haben

wir als Fachberatungsstelle bis heute keine Frau von der Polizei vermittelt bekommen, die nach diesem Tatbestand Opfer geworden ist.

## Erreichbarkeit und Bekanntmachung der Fachberatungsstellen

Menschenhandel ist ein Kontrolldelikt. Bei Razzien und Kontrollen nimmt die Polizei Frauen fest und vermittelt sie als Opfer von Menschenhandel an Fachberatungsstellen. Viele Fachberatungsstellen berichten darüber, dass die Polizei immer noch sehr wenige Frauenhandelsopfer an sie weiter vermittelt, obwohl offensichtlich ist, dass die Zahl der Opfer von Frauenhandel nicht zurückgegangen ist. Neben den Razzien der Polizei muss Frauen durch gezielte Information die

Möglichkeit eröffnet werden, sich aus der Zwangslage zu befreien. Es müssen mehr Maßnahmen geschaffen werden, um Zwangsprostituierte zu erreichen.

Opferzeuginnen haben kaum bzw. wenig Information über zur Verfügung stehende Unterstützungsmöglichkeiten. Sie wissen nicht, wohin sie nach der Flucht gehen können und scheuen davor zurück, sich an die Polizei zu wenden. Auch aus diesem Grund macht agisra e.V. in-

zwischen Streetwork im Rotmilieu. Damit haben wir gute Möglichkeiten, betroffene Frauen zu erreichen, sie zu informieren und ihnen Hilfsangebote zu unterbreiten. Möglich ist diese Arbeit allerdings nur solange wir Finanzmittel dafür zur Verfügung haben. Die Rahmenbedingungen für Streetwork müssen gezielt gefördert werden. Dazu gehören Fortbildung zum StreetworkerIn, Honorare, Broschüren in mehreren Sprachen, Visitenkarten, Werbemittel und vieles mehr.

## Fehlendes Zeugnisverweigerungsrecht

Zu Beginn eines Beratungsgesprächs müssen die Beraterinnen die Klientinnen darauf hinweisen, dass sie ggf. das ihnen Anvertraute vor Gericht aussagen müssen. Die Klientin muss die Möglichkeit haben, ihre Geschichte offen erzählen zu können, damit die Beraterin ihre Situation beurteilen und ihr die nötige Hilfe anbieten kann. Das heißt, sie muss auch ihre eigenen strafba-

ren Taten offenbaren können, ohne Angst vor Sanktionen haben zu müssen. Außerdem ist es wichtig, dass sich die Frauen durch vorbehaltloses Erzählen von Einzelheiten aus ihrer Intimsphäre entlasten können. Aus Angst vor Stigmatisierung geschieht dies oft ausschließlich in der Beratungsstelle im Vertrauen auf die Verschwiegenheit der Beraterin. Zwischen der Beraterin und Klientin

entwickelt sich somit ein auf der beruflichen Qualifikation der Beraterin beruhendes Vertrauensverhältnis. Ohne die Garantie der Geheimhaltung bleibt der Klientin jedoch nur, eine Offenbarung in Kauf zu nehmen oder auf Hilfe zu verzichten. Das bislang fehlende Zeugnisverweigerungsrecht verunsichert Beraterinnen und Opfer.

---

## Frauenhandel: Auch ein Thema für die Kirchen

Rita Kühn,  
Diakonisches Werk Westfalen

Menschenhandel ist ein Delikt, mit dem jährlich viel mehr verdient wird, als mit Waffen- und Drogenhandel. Frauenhandel in die Prostitution ist sexuelle Gewalt an Frauen und ein Straftatbestand im Sinne des Strafgesetzbuches und damit ein Verbrechen. Hierbei handelt es sich um eine der größten gesellschaftlichen Herausforderungen, denen wir uns zurzeit gegenübersehen.

Die Arbeit mit den Opfern von Menschenhandel ist in den letzten Jahren schwieriger geworden und der Menschenhandel konnte längst nicht ausreichend wirksam bekämpft werden. Die Menschenhändler haben ihre Anwerbetaktiken aktuellen Situationen und rechtlichen Grundlagen in Deutschland angepasst. Frauen werden nicht mehr ausschließlich auf die klassische Art und Weise angeworben, indem ihnen Arbeitsstellen versprochen werden. Inzwischen sind auch viele Frauen als Anwerberinnen tätig. Langjährige Freundschaften und Bekanntschaften werden genutzt, es werden Ehen eingegangen usw.. Deshalb sind Razzien in den bordellähnlichen Betrieben nicht mehr ausreichend, um den Tätern auf die Spur zu kommen. Frauenhandel läuft familiärer, noch weniger öffentlich ab, die Wohnungsprostitution nimmt zu. Oftmals werden die Frauen über gut organisierte Netzwerke der Täter von einem Ort zum nächsten gebracht, bevor sie sich orientieren

können. Viele Opfer tauchen nicht mehr in den offiziellen Statistiken auf. Das Problem ist keineswegs kleiner geworden, die Dunkelziffer steigt.

Mit Blick auf das sich vereinigende Europa ist festzuhalten, dass sich die Rolle der mittel- und osteuropäischen Beitrittsländer verändert. Sie sind zunehmend nicht nur Herkunfts-, sondern auch verstärkt Zielland des Menschenhandels. Der Anteil der Opfer von Menschenhandel aus diesen Ländern in Deutschland wird zukünftig sinken, wenn sich die wirtschaftliche Situation dort verbessert. Für die nächsten Jahre scheint jedoch zu gelten: Noch mehr Frauen als bisher reisen mit einem Touristenvisum ein, die illegale Passbeschaffung nimmt zu. Fälschungssichere Pässe gibt es nicht in allen Beitrittsländern. Schon jetzt berichten VertreterInnen der Polizei, dass sie vermehrt Frauen mit gefälschten litauischen Pässen aufgreifen, die aus der Ukraine und Weißrussland stammen. Ein umfassendes, der Problematik entsprechendes Bewusstsein fehlt an vielen Stellen. Der Anspruch auf den Bezug notwendiger Sozialleistungen für Opfer aus diesen Ländern musste in einzelnen Kommunen erneut diskutiert werden. Eine wirksame Bekämpfung des Frauenhandels muss die Herkunftsländern der betroffenen Personen, die Transit- und die Zielländer mit einbeziehen.

### Zusammenhang zur Migration

Frauenhandel in die Prostitution ist insbesondere mit dem Thema Migration verbunden. Nicht Migration ist neu, aber die Migrationsmuster und -wege haben sich verändert. So führen z. B. schnellere und erschwinglichere Reisemöglichkeiten dazu, dass mehr Menschen für kürzere Zeiträume in ein anderes Land ziehen. Die

absolute Zahl der MigrantInnen (ca. 175 Mio.) steigt weiter, während der Anteil der Flüchtlinge (ca. 10,5 Mio.) daran sinkt.

Seit Mitte der 90er Jahre ist eine Zunahme von irregulärer Migration, auch Menschenschmuggel und Menschenhandel zu verzeichnen. Selbst

---

„erfolgreiche“ Migrationsgeschichten beginnen mehrheitlich mit irregulärer Migration. Heute befinden sich viel mehr Frauen im Migrationsprozess als zu früheren Zeiten.

## Zusammenhang zur Armut

Schon vor mehr als zehn Jahren wurde auf der Weltfrauenkonferenz in Peking die Debatte über Gründe des weltweiten überproportionalen Anstiegs der Frauenarmut geführt. Als notwendige Präventionsmaßnahmen wurde ein verbesserter Zugang von Frauen zu Krediten, Landbesitz und Ausbildung gefordert, sowie der Aufbau sozialer Sicherungssysteme. Zusätzlich wurde betont, dass Gewalt gegen Frauen, die Verwirklichung der Ziele der Gleichberechtigung, der Entwicklung und des Friedens beeinträchtigt und gegen die Menschenrechte und Grundfreiheiten der Frau verstößt.

Heute leben mehr Frauen in Armut als 1995, vor allem in Afrika und Osteuropa. Während die Armutsraten in Asien - insbesondere in China - und in Lateinamerika reduziert werden konnten, stieg die Zahl der absolut Armen in Osteuropa und in Afrika weiter dramatisch an. Die Vereinten Nationen schätzen den

Sie migrieren aus eigenem Entschluss oder gezwungenermaßen. Migrationsgründe sind Familienzusammenführung, der Wunsch nach einer umfassenden Veränderung,

Anteil von Frauen an den weltweit 1,3 Milliarden Menschen, die einkommensarm sind, auf 70 Prozent. Die weltweite Zunahme der Kinderarmut hat hier ebenfalls ihre Ursache. Kinder in Einelternhaushalten, hierbei handelt es sich vorrangig um Mutter-Kind-Haushalte, sind vom ungleichen Zugang zu Bildung, Arbeit und angemessenem Einkommen, mit betroffen.

Selbst in den Ländern, in denen die Erwerbsbeteiligung der Frauen steigt, arbeiten Frauen in den schlechter zahlenden Branchen und finden sich vor allem in den unteren Positionen und Lohngruppen wieder. Sie arbeiten häufiger in Teilzeit oder in ungeschützten Arbeitsverhältnissen und sind überproportional erwerbslos.

In Deutschland sind Migrantinnen zusätzlich von aufenthaltsrechtlichen Regelungen betroffen, die vielen von ihnen eine reguläre Ar-

beitsaufnahme erschwert oder unmöglich macht. Folglich sehen sie sich gezwungen, in illegale Beschäftigungsverhältnisse auszuweichen und sind damit gefährdet, ausgebeutet zu werden.

Nach wie vor gibt es weltweit traditionelle Rollenmuster und kulturell geprägte Einstellungstereotype, die Frauen auf die Versorgung von Kindern und Familien festlegen und mit dafür verantwortlich sind, dass Frauen vorrangig in informellen und prekären Tätigkeitsfeldern beschäftigt sind.

Migrantinnen, die aufgrund von eklatanter Armut und Perspektivlosigkeit in den Herkunftsländern nach Deutschland kommen, sind in allen Phasen des Migrationsprozesses gefährdet, durch Schlepper oder sonstige Anwerberinnen und Anwerber als Opfer des Frauenhandels zur Prostitution gezwungen zu werden.

diesen Entwicklungen. Sie leben in Armut und Elend.

Das Netzwerk kooperiert mit einheimischen PartnerInnen und leistet Hilfe zur Selbsthilfe. Mit Hilfe von Spenden werden jährlich etwa 150 Projekte in 17 mittel- und osteuropäischen Staaten von Estland bis Albanien, von Tschechien bis Russland unterstützt. Dazu gehören auch das Crisis Centre for Women in St. Petersburg und das Centre for Women "Ma-

## Das Engagement der Ev. Kirche

Die Ev. Kirche und ihre Diakonie engagieren sich in der Arbeit mit und für MigrantInnen. Darüber hinaus gibt es eine lange Tradition der Unterstützung von Projekten und Initiativen in den ärmeren Ländern der Welt, in denen wirtschaftliche Systeme und soziale Sicherungen nicht oder nicht in ausreichendem Maß vorhanden sind. "Brot für die Welt" ist ein Beispiel für die konkrete Unterstützung von mehr als 1000 Projekten in Afrika, Asien, Latein-

amerika und Osteuropa, die Hilfe zur Selbsthilfe leisten.

Bezogen auf Osteuropa wurde 1994 „Die Hoffnung für Osteuropa“ als Reaktion auf den Zusammenbruch der politischen und damit einhergehend wirtschaftlichen Strukturen in Osteuropa als Netzwerk der Hilfe gegründet. Vielen Millionen Menschen in den mittel- und osteuropäischen Ländern geht es heute wirtschaftlich schlechter als in den Jahren vor

---

linowka“ in Minsk, beides Projekte, die mit hiesigen Beratungsstellen für von Menschenhandel betroffene Frauen kooperieren.

Über die Vernetzung mit Gemeinden und anderen Kirchen in den Herkunftsländern gibt es vielfältige

Wirkungsmöglichkeiten der Kirchen, die auch für eine Unterstützung der Bekämpfung des Frauenhandels in die Prostitution genutzt werden können. So wird z.B. in der ökumenischen Zusammenarbeit mit den Partnerkirchen in Mittel- und Osteuropa zunehmend das Thema

„Menschenhandel“ zur Sprache gebracht. Die Partnerkirchen sollen darin unterstützt werden, dieses Thema mit den Teilbereichen „Prävention“, „Opferschutz“ und „Täterverfolgung“ in den innerkirchlichen und gesellschaftlichen Diskurs einzubringen.

## Frauenberatungsstellen in Evangelischer Trägerschaft

Bundesweit arbeiten 20 Frauenberatungsstellen in Evangelischer Trägerschaft mit und für Opfer von Frauenhandel. Davon sind vier Beratungsstellen in NRW angesiedelt (Dortmund, Hagen, Herford, Herne). Die Beraterinnen unterstützen betroffene Frauen durch ein erstes Auffangen (dazu gehören die Vermittlung von medizinischer Versorgung, die Versorgung mit Kleidung und Hygieneartikeln und eine sichere, dezentrale Unterbringung), die Begleitung zu Behörden, Beratungen, die Begleitung bei der Strafverfolgung der Täter ebenso wie die Unterstützung bei der Integration in Deutschland oder bei der Rückkehr in die Herkunftsländer.

Gemeinsam mit den anderen Fachberatungsstellen (insgesamt gibt es 42 Fachberatungsstellen im Bundesgebiet), mit kirchlichen und öffentlichen Verbänden und Vertretungen

setzen die Beraterinnen sich für notwendige, rechtliche Verbesserungen - bezogen auf Schutz- und Aufenthaltsregelungen - für Prävention, Armutsbekämpfung, für Ausbildungs- und Rückkehrprogramme sowie die konsequente Täterverfolgung in Deutschland und den Herkunftsländern ein.

Die Zusammenarbeit zwischen Beratungsstellen und Behörden, insbesondere mit der Polizei, hat sich in den letzten Jahren verbessert, dennoch - aufgrund der eingangs beschriebenen veränderten Situation - ist die Arbeit schwieriger geworden. Gelingt es, Kontakt zu den Frauen aufzunehmen und sie aus ihrer Zwangssituation zu befreien, versuchen die Täter sie unter Druck zu setzen, um eine Aussage der Frau zu verhindern. Die Frauen fürchten sich vor Gewalt gegen ihre Person, gegenüber ihrer Herkunftsfamilie

und bezweifeln, dass sie langfristig geschützt werden. Leider müssen die Opfer zu oft erfahren, dass den Tätern sehr milde Strafen zugesprochen werden, dass Prozesse plötzlich sehr schnell beendet werden ohne die Zeugin zu hören etc..

Auch aussagebereite Frauen müssen in der Regel nach den Prozessen ebenso wie Frauen, die nicht aussagebereit sind in ihr Herkunftsland zurückkehren, egal, ob die Täter in der Heimat warten oder nicht. Viele Frauen geraten mehrfach in die Gewalt von Menschenhändlern und werden nach ihrer Rückkehr erneut in ein anderes westliches Land gebracht. Von Menschenhandel betroffene Frauen sind nicht sicher, wenn sie in ihr Herkunftsland zurückkehren. Denn es gibt keine konsequente Strafverfolgung und einen nur unzureichenden Opferschutz in vielen Staaten Mittel- und Osteuropas.

## Notwendige Kooperationen in Ost und West

Vor dem genannten Hintergrund wird deutlich, wie notwendig die Kooperation mit Unterstützengruppen und Projekten in den Herkunftsländern ist. Für die Vernetzung der Beratungsstellen müssen sich die Partnerinnen in Ost und West kennen. Den Beratungsstellen im Westen reicht eine Kenntnis der Kontaktadressen von Beratungsstellen im Osten nicht aus. Unter dem Sicherheitsaspekt und dem Vertrau-

en auf eine gelingende Kooperation sind zusätzliche persönliche Kontakte notwendig. Beide Kooperationspartnerinnen, die Beratungsstellen im Westen sowie die Beratungsstellen im Osten sollten wissen, wer welche Aufgaben übernimmt.

Das Hauptanliegen der Beratungsstellen im Westen - bezogen auf die Kooperation mit den Beratungsstellen im Osten - ist die Unterstützung

der Opfer bei der Rückkehr in die Herkunftsländer und die Unterstützung bei dem Anliegen, Kontakt mit den Opfern zu halten. Darüber hinaus geht es um die Prävention in den Herkunftsländern.

Die Beratungsstellen im Osten setzen sich andere Aufgabenschwerpunkte. Natürlich geht es um die Unterstützung von Rückkehrerinnen. Eine hohe Priorität hat aber

auch das Thema Prävention sowie die Veränderung des gesellschaftlichen Klimas, das betroffenen Frauen oftmals eine eigene Verantwortung für ihre Situation zuschreibt.

Die Ausgangslagen und Rahmenbedingungen der Beratungsstellen im Westen und im Osten sind somit sehr unterschiedlich. Im Westen existiert bereits ein Netzwerk von Beratungsstellen. Diese sind zwar nicht ausreichend abgesichert, sie sind jedoch nicht von grundlegenden existentiellen Fragen bedroht. Die Arbeit im Osten ist ungleich schwieriger. Es fehlt an ausreichenden Beratungs- und Unterstützungsangeboten. Die vorhandenen Strukturen sind unzureichend ausgebaut und ihre Absicherung nur sehr mühsam zu erreichen. Es gibt kaum staatliche Förderungen. Die Arbeit der Mitarbeiterinnen geschieht außerdem in einem schutzloseren Raum. Es erfordert viel Engagement und auch Mut die Arbeit im Osten durchzuführen.

In den letzten Jahren sind sich Kirchen und kirchennahe Organisationen des Problems Frauenhandel stärker bewusst geworden und engagieren sich immer intensiver, Opferschutz und Täterverfolgung konsequent zu verbessern. So beschloss bereits 2002 die Kommission der Kirchen für Migranten in Europa (CCME), ein Netzwerk unterschiedlicher, christlicher Organisationen aufzubauen, die im Kampf gegen den Frauenhandel aktiv sind. Unter Beteiligung von Mitgliedsorganisationen der CCME sowie von Caritas Europa und einigen ihrer Mitgliedsorganisationen begann das Projekt „CAT“. Die teilnehmenden Organisationen sind in Albanien, Belgien, Bulgarien, Deutschland, Frankreich, Italien, Griechenland, Großbritannien, Litauen, Moldawien, Montenegro, der Tschechischen Republik, Rumänien und der Ukraine beheimatet. Die Konferenz Europäischer Kirchen und der Ökumenische Rat

der Kirchen (ÖRK) haben ebenfalls am Projekt teilgenommen.

Auch die spezialisierten Beratungsstellen in evangelischer Trägerschaft im Zuständigkeitsbereich des Diakonischen Werks Westfalen arbeiten seit Jahren an und in einem Netzwerk mit Projekten und Initiativen in Mittel- und Osteuropa. Es geht um die Förderung einer vertrauensvollen Zusammenarbeit. Bevor eine Empfehlung an in ihre Heimatländer zurückkehrende Klientinnen ausgesprochen werden kann, müssen die Arbeitsweise und Betreuungsmöglichkeiten der dortigen Einrichtungen bekannt sein.

Darüber hinaus geht es in der Netzwerkarbeit um das Thema „Prävention“ und um die Entwicklung von Vorschlägen für Regelungen in Ost und West insbesondere in Gesetzgebungsverfahren mit dem Ziel, die Frauen zu schützen und Täter zur Verantwortung zu ziehen.

## Forderungen zur Bekämpfung des Frauenhandels

Eine nachhaltige Bekämpfung des Frauenhandels in die Prostitution muss sich auf folgende Bereiche beziehen:

### Opferschutz

- Betroffene Frauen benötigen unabhängig von ihrer Aussagebereitschaft einen sicheren Aufenthalts-Status mit anschließender Wahlmöglichkeit des Aufenthalts. Zumindest sollte ihnen ein sicherer Aufenthaltsstatus für sechs Monate zugestanden werden und
- aussagebereiten Frauen ist der größtmögliche Schutz während und nach dem Prozess zu gewährleisten. Dazu gehören die Aufnahme aussagebereiter Frauen in das Zeuginnenschutzprogramm und ggf. die Erteilung

eines dauerhaften Aufenthaltes aus humanitären Gründen.

- Opfer des Frauenhandels sollten eine Arbeitserlaubnis erhalten; dies ist über eine entsprechende Erlasslage verbindlich zu regeln. Arbeitsmarktpolitische Programme sollten für die Opfer des Frauenhandels geöffnet werden.
- Für die Beraterinnen in den Fachberatungsstellen ist ein Zeugnisverweigerungsrecht einzurichten.
- Vorhandene Erlasse sind konsequent umzusetzen, d.h. insbesondere, dass Opfer von Menschenhandel nicht in der Abschiebehaft untergebracht werden.
- Frauen, die Opfer von Menschenhandel geworden sind, müssen entkriminalisiert werden. Dazu

gehört, dass die Frauen nicht als Täterinnen behandelt werden, wenn sie gegen ausländerrechtliche Bestimmungen verstoßen haben.

- Der Schutz von Kindern und jugendlichen Opfern von Menschenhandel muss Vorrang vor der Ausländergesetzgebung haben, nach der 16jährige bereits als Erwachsene gelten und damit keinem besonderen Schutz mehr unterliegen.
- Opferzeuginnen sollten umfassende Integrationshilfen erhalten.
- Männer als Prostitutionskunden tragen Verantwortung. Sie sollten angesprochen werden, damit sie die Zwangslage von Opfern des Frauenhandels erkennen

---

und Hilfsmaßnahmen ergreifen können.

### **Strafverfolgung**

- Das Delikt Menschenhandel ist in alle Strafgesetzbücher der Staaten Mittel- und Osteuropas aufzunehmen.
- Die konsequente Täterverfolgung in den Ziel-, Transit- und den Herkunftsländern erfordert internationale Zusammenarbeit zwischen Polizeibehörden und Nichtregierungsorganisationen. Es geht insbesondere um eine Aufhellung der Täterstrukturen nicht nur hier in Deutschland.
- Es bedarf der Ressourcen für polizeiliche Ermittlungs- und Vernetzungsarbeit.

- Bei den Täterinnen und Tätern sollte eine konsequente Gewinnabschöpfung erfolgen. Diese Mittel sind gezielt für die Opfer des Frauenhandels und die Arbeit der Fachberatungsstellen zu verwenden.

### **Prävention und Armutsbekämpfung in den Herkunftsländern**

- Die Arbeit der spezialisierten Beratungsstellen für die Opfer von Menschenhandel und Zwangsprostitution in Ost und West inklusive geplanter Kampagnen muss finanziell und personell abgesichert werden.

- Grenzüberschreitende Hilfsprogramme zur Prävention und zum Opferschutz sind zu fördern.
- Gewalt gegen Frauen und Mädchen ist in das Problembewusstsein der Öffentlichkeit in Mittel- und Osteuropa zu bringen.
- Die Förderung von Frauenprogrammen in den Herkunftsländern mit dem Ziel der Existenzsicherung und Entwicklung von Lebensperspektiven sollte abgesichert und ausgebaut werden.

23.05.2006

# Antrag

der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

## Menschenhandel bekämpfen - Opferrechte weiter ausbauen

### I.

Menschenhandel ist in erster Linie Frauenhandel. Laut einer Schätzung der International Labour Organisation (ILO) sind ca. 70 Prozent aller Opfer von Menschenhandel Opfer sexueller Ausbeutung. Jährlich werden tausende Mädchen und Frauen vornehmlich aus Ländern Mittel-, Ost- und Südosteuropas und Afrikas in westeuropäische Länder mit der Zielrichtung Zwangsprostitution verbracht. Die Öffnung der Grenzen zu Osteuropa eröffnet auch neue Wege für Menschenhändler, und die abgeschotteten Bandenstrukturen erschweren die Arbeit der Strafverfolgungsbehörden. Daher hat die Anzahl der statistisch erfassten Ermittlungsverfahren gegen Menschenhandel nur begrenzte Aussagekraft über das Ausmaß dieses Deliktspektrums und das Dunkelfeld ist sehr groß.

Unabhängig davon, zu welchem Zweck Menschen verkauft und ausgebeutet werden: Menschenhandel ist ein schwerwiegender Verstoß gegen die Menschenrechte. Für die überwiegend männlichen Händler ist es ein lukratives Geschäft, die Gewinne sind hoch, und die Ermittlungen in diesem Deliktspektrum sind schwierig und aufwändig. Das wichtigste und oft einzige Beweismittel ist die Aussage des Opfers, das nicht nur Opfer und Zeugin, sondern oftmals aufgrund eines illegalen Aufenthalts auch Beschuldigte im ausländerrechtlichen Sinne ist. Den oft bedrohten und gleichzeitig beschuldigten Frauen Schutz und Hilfsmöglichkeiten zu geben, ist nicht nur eine Frage des Opferschutzes, sondern auch im Interesse des Verfahrenserfolgs von wesentlicher Bedeutung. Jeder Anreiz für die Frauen, sich dem oftmals riskanten und anstrengenden Prozess auszusetzen, ist auch ein Beitrag zur Verfolgung der Täter.

### II.

Die Bekämpfung von Menschenhandel ist eine internationale Aufgabe. Die vereinten Nationen haben im Jahr 2000 ein Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende Kriminalität geschlossen, das auch ein Protokoll "zur Verhütung, Bekämpfung und Ahndung von Menschenhandel, insbesondere von Frauen- und Kinderhandel" enthält. Artikel 7 des Protokolls verpflichtet die Mitgliedsstaaten, Gesetze oder Maßnahmen zu erlassen, die den Opfern einen vorübergehenden und in geeigneten Fällen auch dauerhaften Aufenthalt gewähren. Hierbei sind humanitäre und Härtegesichtspunkte zu berücksichtigen. Die EU und ihre Mitgliedstaaten haben dieses Übereinkommen inkl. Protokoll unterzeichnet. Der Rat der Europäischen Union hat eine Richtlinie "über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsan-

Datum des Originals: 23.05.2006/Ausgegeben: 23.05.2006

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter [www.landtag.nrw.de](http://www.landtag.nrw.de)

gehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren" erlassen (Richtlinie 2004/81/EG vom 29. April 2004).

Mit dieser Richtlinie soll in den Mitgliedstaaten für Opfer von Menschenhandel ein Aufenthaltstitel eingeführt werden, der diesen Anreize für eine Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden bietet. Dazu gehören nach der Richtlinie:

- Das Zugeständnis einer Bedenkzeit an die Opfer,
- der Zugang zu medizinischer Versorgung,
- ein Aufenthaltstitel (mind. 6 Monate) für das Ermittlungs- bzw. Gerichtsverfahren bei der Bereitschaft zur Zusammenarbeit,
- der Zugang zum Arbeitsmarkt und zur beruflichen und allgemeinen Bildung.

Die Richtlinie ist bislang nicht in das deutsche Aufenthaltsrecht übernommen worden. Der Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes greift die Forderungen der Richtlinie nicht konsequent genug auf.

### III.

In Nordrhein Westfalen hat seit vielen Jahren neben der Verfolgung der Täter die Unterstützung der Opfer eine große Bedeutung. Da die Situation der "Opferzeugin" davon gekennzeichnet ist, gleichzeitig Beschuldigte, Geschädigte und Zeugin zu sein, sind umfassende Angebote zu Schutz und Hilfe zu machen, um sie zur Aussage gegen die Täter zu bewegen. Dazu gehört die Sicherung ihrer körperlichen Unversehrtheit, ihrer Unterbringung, ihres Lebensunterhalts und ihres Aufenthaltstatus. Das Landeskriminalamt entwickelte unter Beteiligung der Fachberatungsstellen für Opfer von Frauenhandel die Konzeption "Verdachtschöpfung und Sachbearbeitung bei Fällen des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung", in der fachliche Handlungsempfehlungen und Standards aufgezeigt werden. Die Konzeption wird fortgeschrieben und liegt in aktueller Fassung seit Februar 2006 vor. Die Landesregierung schreibt darin auch ihre alte Erlasslage zu den aufenthaltsrechtlichen Bedingungen für die Opfer von Menschenhandel im Rahmen des geltenden Rechts fort. In Erwartung einer Änderung des Aufenthaltsgesetzes wird als Übergangsregelung festgelegt:

- Für die Opfer von Menschenhandel wird für die Dauer von 4 Wochen von einer Abschiebung abgesehen und eine Frist zur freiwilligen Ausreise gewährt, und
- für die Aussage in einem Strafverfahren wird ebenfalls eine Duldung (kein Aufenthaltstitel) erteilt.

### IV.

Bei der Information und Betreuung der Menschenhandelsopfer kommt den spezialisierten Beratungsstellen für Opfer von Menschenhandel eine zentrale Rolle zu. Ohne sie wäre eine Identifizierung der Opfer, ihre Beratung, ihre geschützte Unterbringung, ihre psychosoziale Versorgung und Unterstützung - auch Prozess begleitend - nicht zu gewährleisten. Denn die Opfer scheuen oft den Kontakt zur Polizei. Den nichtstaatlichen Fachberatungsstellen bringen sie eher Vertrauen entgegen.

In der Praxis stellt sich jedoch das Problem, dass die Mitarbeiterinnen, die in der Regel staatlich anerkannte Sozialarbeiterinnen sind und der Schweigepflicht unterliegen, kein der Schweigepflicht korrespondierendes Zeugnisverweigerungsrecht nach § 53 der Strafprozessordnung haben. Dies ist für den Aufbau eines Vertrauensverhältnisses sehr hinderlich. Denn die Opfer geben nicht nur Einzelheiten aus ihrer Intimsphäre (Tätigkeit als Prostituierte, Vergewaltigungen) preis, sondern müssen eventuell auch eigenes strafbares Verhalten (illegale Einreise, illegale Arbeit) offenbaren. Ein Zeugnisverweigerungsrecht für die Mitarbeite-

rinnen würde die vertrauensvolle Zusammenarbeit und damit auch die Entscheidung für eine Aussage im Prozess erleichtern.

## V.

### **Der Landtag stellt fest:**

Die von der Arbeitsgruppe "Menschenhandel" erarbeitete und vom Landeskriminalamt herausgegebene Konzeption zur "Verdachtsschöpfung und Sachbearbeitung bei Fällen des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung" enthält Handlungsempfehlungen und Standards, die zur Optimierung der Verfolgung von Menschenhandel beitragen.

Die derzeitigen aufenthaltsrechtlichen Möglichkeiten, Opfer von Menschenhandel zu schützen und ihnen Anreize zur Kooperation zu bieten, entsprechen nicht den Vorgaben der EU-Opferschutzrichtlinie und müssen zur Verbesserung des Opferschutzes und damit zur Optimierung der Strafverfolgung deutlich verbessert werden.

## VI.

### **Der Landtag fordert die Landesregierung auf, sich im Bundesrat und in der Innenministerkonferenz für folgende Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen einzusetzen:**

- Opfer von Menschenhandel wird regelmäßig eine Bedenkzeit von bis zu sechs Monaten eingeräumt, in der sie entscheiden können, ob sie mit den Ermittlungsbehörden zusammenarbeiten wollen;
- nach Ablauf der Bedenkfrist wird Opfern von Menschenhandel eine befristete Aufenthaltserlaubnis von mindestens sechs Monaten (mit Verlängerungsmöglichkeit) erteilt, wenn sie entweder zur Zusammenarbeit mit den Behörden bei den Ermittlungen bereit sind oder der Verbleib des Opfers aufgrund seiner persönlichen Situation erforderlich ist;
- Opfer von Menschenhandel erhalten soziale Leistungen nach SGB II und XII. Eine Einordnung der Betroffenen unter das Asylbewerberleistungsgesetz ist zu vermeiden;
- traumatisierte Opfer erhalten notwendige therapeutische Behandlungen, die durch einen Krankenversicherungsschutz gewährleistet werden;
- Opfern von Menschenhandel wird ein gleichrangiger Zugang zum Arbeitsmarkt, zu Bildung und Ausbildung, zu Maßnahmen der beruflichen Qualifizierung sowie zu Sprach- und Orientierungskursen gewährt;
- in Härtefällen kann Opfern von Menschenhandel auch über das Strafverfahren hinaus ein Aufenthaltsrecht erteilt werden;
- minderjährige Opfer von Menschenhandel sind bei der Umsetzung der Opferschutzrichtlinie besonders zu berücksichtigen;
- in § 53 der Strafprozessordnung wird ein Zeugnisverweigerungsrecht für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von anerkannten Fachberatungsstellen für Opfer von Menschenhandel aufgenommen;
- Opfer von Menschenhandel werden von einer Verteilung nach § 15a AufenthG ausgenommen.

**VII.****Der Landtag fordert die Landesregierung auf:**

- die Finanzierung der spezialisierten Beratungsstellen für Opfer von Menschenhandel in NRW dauerhaft zu sichern und bedarfsgerecht auszubauen;
- die Kooperation zwischen Beratungsstellen, Polizei und Justiz weiter zu verbessern;
- bei Polizei, Justiz und Ausländerbehörden durch Schulungen eine genderspezifische Herangehensweise sowie die Berücksichtigung aller prozessualen Opferschutzmöglichkeiten zu vermitteln. Die Unterbringung in Abschiebehaf ist zu vermeiden;
- Erträge aus Maßnahmen der staatlichen Gewinnabschöpfung anteilig zur Unterstützung der Opfer von Menschenhandel und der spezialisierten Beratungsstellen einzusetzen;
- die in § 2 der Kriminalhauptstellenverordnung (KHSt-VO) festgelegten Zuständigkeiten der Polizeipräsidien, die zu Kriminalhauptstellen bestimmt sind, um die Straftatbestände des Menschenhandels zu erweitern;
- eine erfolgreiche Täterverfolgung in den Ziel-, Transit- und Herkunftsländern durch internationale Zusammenarbeit zwischen Polizeibehörden und Nichtregierungsorganisationen zu unterstützen.

Sylvia Löhrmann  
Johannes Rimmel  
Monika Düker  
Barbara Steffens

und Fraktion

---

## Sprechzettel des Landesvorsitzenden des Bundes deutscher Kriminalbeamter Wilfried Albishausen anlässlich der Landespressekonferenz mit B90/Die Grünen

am 11. Mai 2006, 10.00 Uhr

### Menschenhandel – Opferschutz – Kriminalitätsbekämpfung

„Menschenhandel und damit verbundene Zwangsprostitution stellen ein ernstes Problem im Rahmen der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität dar. Delikte, bei denen Frauen – auch minderjährige Mädchen – zur Ware degradiert werden, bedürfen einer intensiven Bekämpfung und Bearbeitung durch die Kriminalpolizei. Die Ermittlungen gestalten sich insbesondere nach Öffnung der Grenzen zu Osteuropa schwieriger denn je.

Diese „abgeschottete Form von Kriminalität“ nutzt die Freizügigkeit in einem erweiterten Europa und erzielt Gewinne in nicht bekannter Größe. Wir haben es mit einem erheblichen Dunkelfeld dieser als Kontrollkriminalität zu definierenden Delikte zu tun.

Während in anderen Kriminalitätsbereichen Sachbeweise wie „Spuren“ und „schriftliche Unterlagen“ eine größere Bedeutung haben, kommt es bei der Bekämpfung des Menschenhandels insbesondere auf die Mitwirkung der fast immer unter Druck stehenden und traumatisierten Opfer an. Nur über ihre Aussagen lässt sich eine beweisichere Aufklärung realisieren.

Dabei gilt es das Spannungsverhältnis zwischen der „Opferrolle“ und des „illegalen Aufenthaltsstatus“ aufzulösen und den Frauen Hilfen zum Ordnen ihrer Lebenssituation anzubieten. Immerhin sind diese Frauen nicht nur Opfer, sondern auch Beschuldigte wegen ihres illegalen Aufenthaltsstatus.

Daher unterstützt der Bund Deutscher Kriminalbeamter die Initiativen von Bündnis 90/Die Grünen, den Geschädigten und Opfern Hilfe und Unterstützung durch eine rechtlich gesicherte Aufenthaltserlaubnis von 6 Monaten – wenn auch befristet - zu gewähren. In dieser Zeit sollen sie ohne Druck ihre Situation überdenken, mit den Strafverfolgungsbehörden kooperieren und letztlich zur Aufklärung der Straftaten beitragen.

Die kriminalistische Erfahrung bis hinein in die Hauptverhandlung vor den Gerichten hat gezeigt, dass der derzeit mögliche ausländerrechtliche Status der „Duldung“ von 4 Wochen „zur freiwilligen Ausreise“ (falls die Opfer nicht sofort ihre Aussagebereitschaft erklären) als Bedenkzeit nicht ausreicht, um den Opfern ausreichende Anreize zur Kooperation zu bieten. Vielfach sind die Opfer und Zeuginnen bereits abgeschoben, sodass sie als Zeuginnen in einer Hauptverhandlung nicht mehr zur Verfügung stehen und letztlich die Täter mit Freisprüchen oder milden Strafen davon kommen.

Das ist im Sinne eines Rechtsstaates nicht hinnehmbar und fördert die Wiederholungsgefahr bei den Tätern.

Hier besteht dringender Handlungsbedarf in Sinne der Opfer und der Strafverfolgungspflicht des Staates gegen eine Kriminalitätsstruktur mit teils erheblichen körperlichen und seelischen Folgen für die Frauen.

Für Rückfragen:

Wilfried Albishausen, Landesvorsitzender unter 0173/5437253

---

## Impressum

### Herausgeberin:

Bündnis 90/DIE GRÜNEN im Landtag NRW  
Platz des Landtags 1  
40221 Düsseldorf

### Redaktion:

Gabriele Beckmann, Petra Berghaus

### Gestaltung:

Bettina Tull

Erschienen im August 2006

## Für Bestellungen und Informationen stehen Ihnen gerne zur Verfügung:

Monika Düker, MdL  
Innen- und Migrationspolitische Sprecherin  
Telefon 0211-884-2560  
Telefax 0211-884-3529  
E-Mail: [monika.dueker@landtag.nrw.de](mailto:monika.dueker@landtag.nrw.de)

Gabriele Beckmann  
Frauenreferentin  
Telefon 0211-884-2879  
E-Mail: [gaby.beckmann@landtag.nrw.de](mailto:gaby.beckmann@landtag.nrw.de)

Petra Berghaus  
persönl. Mitarbeiterin M. Düker  
Telefon 0211-884-2560  
E-Mail: [petra.berghaus@landtag.nrw.de](mailto:petra.berghaus@landtag.nrw.de)