

Antrag

der Abgeordneten Rudolf Bindig, Angelika Graf (Rosenheim), Hanna Wolf (München), Brigitte Adler, Hermann Bachmaier, Dr. Hans-Peter Bartels, Ingrid Becker-Inglau, Anni Brandt-Elsweier, Bernhard Brinkmann (Hildesheim), Detlef Dzembitzki, Dieter Dzewas, Hans Forster, Lilo Friedrich (Mettmann), Arne Fuhrmann, Renate Gradistanac, Kerstin Griese, Hans-Joachim Hacker, Alfred Hartenbach, Reinhold Hemker, Frank Hempel, Ingrid Holzhüter, Christel Humme, Karin Kortmann, Anette Kramme, Helga Kühn-Mengel, Christine Lambrecht, Christine Lehder, Christa Lörcher, Winfried Mante, Dirk Manzewski, Tobias Marhold, Heide Mattischeck, Dr. Jürgen Meyer (Ulm), Volker Neumann (Bramsche), Christel Riemann-Hanewinckel, Margot von Renesse, Marlene Rupprecht, Dr. Hermann Scheer, Dagmar Schmidt (Meschede), Wilhelm Schmidt (Salzgitter), Richard Schuhmann (Delitzsch), Erika Simm, Rolf Stöckel, Joachim Stünker, Adelheid Tröscher, Hedi Wegener, Dr. Peter Struck und der Fraktion der SPD sowie der Abgeordneten Kerstin Müller (Köln), Rezzo Schlauch und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Prävention und Bekämpfung von Frauenhandel

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Menschenhandel bedeutet in erster Linie internationaler Frauenhandel. Mehrfach bereits hat sich der Deutsche Bundestag mit dieser modernen Form der Sklaverei beschäftigt, einer elementaren Menschenrechtsverletzung an Mädchen und Frauen. Obwohl durch die „Bundesweite Arbeitsgruppe Frauenhandel“, in der Bundesministerien, Länder, Bundeskriminalamt (BKA) und Nichtregierungsorganisationen vertreten sind, wichtige Informationen zusammengetragen und Handlungsanstöße gegeben worden sind, werden die Probleme immer drängender. So ist Berlin an der Nahtstelle zwischen Ost und West zur Drehscheibe des internationalen Geschäfts mit der Ware Frau geworden. Kamen die Frauen vor dem Fall der Mauer vor allem aus den Ländern der so genannten Dritten Welt, stammen jetzt 89 % aus den mittel- und osteuropäischen Staaten. Nach Angaben des Bundeskriminalamts verschiebt sich die Herkunft der Frauen immer mehr nach Osten, von Polen und der Tschechischen Republik nach Weissrussland, Russland und in die Ukraine, die mit über 20 % die Spitzenposition hält. Überproportional hoch im Vergleich zur Bevölkerungszahl ist der Anteil an Frauen aus Litauen und Lettland. Insgesamt ist die Altersgruppe der Frauen zwischen 18 und 25 Jahren von Menschenhandel besonders stark betroffen.

Das Delikt Frauenhandel in konkrete Zahlen zu fassen, ist kaum möglich. Die Schwierigkeiten beginnen mit der Definition. Die Vorschriften des Strafgesetzbuchs unterscheiden zwischen Menschenhandel nach § 180b StGB und schwerem Menschenhandel nach § 181 StGB. Strafrechtlich wird Frauenhandel immer im Zusammenhang mit sexueller Ausbeutung gesehen, also mit Zwangsprostitution oder anderen erzwungenen Jobs im Sexgewerbe. Bestimmte Formen von Heiratshandel und illegale Arbeit unter sklavereiähnlichen Bedingungen fallen nicht grundsätzlich unter diese Definition von Menschenhandel, obwohl Frauen seit 1992 durch das 26. Strafrechtsänderungsgesetz vor sexueller Ausbeutung auch außerhalb der Prostitution besser geschützt sind. Zweifellos aber handelt es sich um verschiedene Formen ein- und desselben Delikts; Zwangsprostitution ist jedoch die vorherrschende Form. Immerhin werden Frauen aus den mittel- und osteuropäischen Staaten fast ausschließlich für die Prostitution angeworben. Um Frauenhandel statistisch besser erfassen und effektiver bekämpfen zu können, ist eine einheitliche Definition zumindest auf EU-Ebene unverzichtbar.

Die Definition von Menschenhandel in Artikel 3 des – seit Dezember 2000 bereits von über 80 Staaten gezeichneten – Zusatzprotokolls zur Vorbeugung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels zur UN-Konvention gegen transnationales organisiertes Verbrechen kann als Richtschnur für eine Definition auf EU-Ebene dienen; ebenso die Definition in Empfehlung Nr. R (2000) 11 des Europarates vom 19. Mai 2000 zu „Maßnahmen gegen den Handel mit Menschen zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung“.

Eine weitere Schwierigkeit ist die hohe Dunkelziffer, da Frauenhandel ein Kontrolldelikt ist, das meist erst bei Polizeirazzien sichtbar, nur selten aber von Dritten oder den Betroffenen selbst angezeigt wird. Die 1999 im „Lagebild Menschenhandel“ des BKA registrierten 801 Opfer von Menschenhandel – darunter zwei Männer – spiegeln daher nur die Spitze des Eisbergs wider. Nach Schätzungen von EU-Experten bringen Schlepper jährlich 120 000 Frauen nach Westeuropa.

Der bundesweite Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e. V. (KOK) in Potsdam hat in seinem „Schattenbericht“ aus der Sicht von Nichtregierungsorganisationen eine kritische Bestandsaufnahme des Frauenhandels in Deutschland erstellt. Experten aus unterschiedlichen Bereichen sind sich darin einig, dass die Nachfrage nach unterbezahlten Prostituierten bei weitem das gegenwärtige Angebot übersteigt.

Der Nachfrage im Westen steht eine Kombination von Armut und Perspektivlosigkeit in den Herkunftsländern gegenüber, ein zum Teil dramatisches Wohlstandsgefälle von Osten gen Westen sowie falsche Vorstellungen vom Leben und Arbeiten in Westeuropa. Meist sind es die Frauen, die besonders stark von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Deshalb erscheint ihnen eine befristete oder dauerhafte Migration oft als einziger Ausweg zur Existenzsicherung für sich und ihre Familien. Auf diese Weise geraten sie in die Fänge von Organisationen, die zunächst scheinbar seriös als Künstleragenturen, Arbeitsvermittlungen oder Reisebüros auftreten aber häufig zu einem Netz international organisierter Kriminalität gehören, das oftmals auch in den Waffen- und Drogenhandel verstrickt ist. Sind die Frauen erst einmal in der Bundesrepublik Deutschland, werden sie, nachdem ihnen die Pässe abgenommen worden sind, an Bordelle verkauft und in die Prostitution gezwungen, oftmals durch physische und psychische Gewaltanwendung. Auch Frauen, die sich „freiwillig“ mit Prostitution einverstanden erklärt hatten, rechneten nicht damit, unter sklavenähnlichen Bedingungen leben und arbeiten zu müssen.

Mit geschätzten 7 bis 13 Mrd. US-Dollar Jahresgewinn allein in Europa erweist sich das Geschäft für die Menschenhändler als äußerst lukrativ; gering dagegen

ist die Gefahr, entdeckt und bestraft zu werden. Abhängigkeitsverhältnis und illegaler Aufenthaltsstatus machen es den Frauen beinahe unmöglich, ihre Zuhälter anzuzeigen, und selbst wenn sie von der Polizei aufgegriffen werden, schweigen sie aus Angst. In den meisten Fällen werden sie nicht als schutzbedürftige Opfer von Menschenhandel wahrgenommen, sondern als Täterinnen, die gegen das Ausländergesetz verstoßen haben, indem sie hier illegal, d. h. ohne Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung arbeiten. Als Folge werden sie abgeschoben, ehe die wahren Hintergründe geklärt sind und sie entscheiden konnten, ob sie ggf. als Zeuginnen gegen die Menschenhändler aussagen wollen. Eine solche Entscheidung bedarf insbesondere bei traumatisierten Frauen der längeren Vorbereitung. Aber selbst wenn sie nicht zu einer Aussage bereit oder in der Lage sind, bleiben sie Opfer von Menschenrechtsverletzungen und damit schutzbedürftig. Erfreulich in diesem Zusammenhang sind Fortbildungsmaßnahmen für Polizei und Bundesgrenzschutz mit dem Ziel, dass den Frauen mit größerer Sensibilität begegnet und Frauenhandel als solcher eher erkannt wird.

Für die Strafverfolgungsbehörden sind Zeuginnen unverzichtbar, um die Strukturen der organisierten Kriminalität aufzudecken. Der Deutsche Bundestag begrüßt deshalb die neue Verwaltungsvorschrift zum Ausländergesetz, durch die aufgegriffenen Opfern ein Abschiebeschutz von mindestens vier Wochen gewährt wird. Die sofortige Abschiebung der Frauen ohne klärendes Gespräch, ob sie möglicherweise Opfer von Frauenhandel sind, mag zwar für die Kommunen kostengünstig sein, mittelfristig ist sie aber kontraproduktiv. Wer sich jedoch zu einer Zeugenaussage bereit erklärt und damit ein hohes Gefährdungsrisiko auf sich nimmt, muss einen besseren Aufenthaltsstatus erhalten als nur eine Duldung. Außerdem benötigen Opfer von Frauenhandel eine kompetente Betreuung, denn die meisten sind durch ihre Erfahrungen in Deutschland traumatisiert.

Der Deutsche Bundestag begrüßt auch das von der „Bundesweiten Arbeitsgruppe Frauenhandel“ entwickelte „Kooperationskonzept zwischen Fachberatungsstellen und Polizei für den Schutz von Opferzeuginnen von Menschenhandel“. Darin ist geregelt, dass die Polizei für den Schutz der Betroffenen und die Fachberatungsstellen für deren Betreuung zuständig sind. Einige Bundesländer arbeiten bereits auf dieser Basis. Das Konzept soll immer dann greifen, wenn die Opferzeuginnen nicht die Voraussetzung für die Aufnahme in die polizeilichen Zeugenschutzprogramme erfüllen. Erfahrungsgemäß schaffen dies nur sehr wenige Frauen. Um so wichtiger ist, dass das im Kooperationskonzept vereinbarte Schutz- und Betreuungsprogramm auch dann erhalten bleibt und umgesetzt wird, wenn das geplante „Gesetz zur Harmonisierung des Schutzes gefährdeter Zeugen“ verabschiedet sein wird.

Das Angebot der Fachberatungsstellen ist umfangreich. Es umfasst von Beratung über therapeutische Behandlung auch Prozessvorbereitung und -begleitung, wenn die Frauen als Zeuginnen in Deutschland bleiben. Bisher können die Kosten hierfür nur mühsam und unzureichend über öffentliche Leistungen abgedeckt werden, z. B. nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Schutz- und Betreuungsprogramme für Opferzeuginnen von Menschenhandel könnten jedoch leicht aus beschlagnahmten Gewinnen der organisierten Kriminalität finanziert werden. Mit ihrem Vorschlag, in den Bundesländern jeweils einen Fonds zur Betreuung und Versorgung der Opfer von Menschenhandel einzurichten, weist die „Arbeitsgruppe Frauenhandel“ einen interessanten Weg. Ein wichtiger Schritt ist auch der Erlass des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung vom 1. Juni 2001, wonach Opferzeuginnen während ihres Aufenthaltes in Deutschland bis zum Prozess der Zugang zum Arbeitsmarkt ermöglicht werden soll.

Wesentlicher Bestandteil der Bekämpfung des Menschenhandels ist die Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern. Laut BKA wurden Fortschritte beim Austausch von Informationen und operativen Erkenntnissen erzielt. Die Lösung liegt jedoch nur zum Teil bei einer verbesserten länderübergreifenden Kooperation von Polizei und Grenzschutz bzw. in einer verstärkten internationalen Zusammenarbeit. Letztlich geht es darum, den Menschen eine Lebensperspektive in ihrem Herkunftsland zu geben. Wohl wissend, dass dies ein langwieriger Prozess ist, könnte die Bundesrepublik Deutschland über verstärkte wirtschaftliche Zusammenarbeit zumindest in jenen Regionen, die vom Menschenhandel besonders betroffen sind, Lebensbedingungen verbessern und den Zwang zur Migration verringern helfen. Die meisten in Deutschland aufgegriffenen Opfer von Frauenhandel haben nicht geplant, dauerhaft hier zu bleiben. Deshalb ist es sinnvoll, die lange Wartezeit der aussagebereiten Frauen in Deutschland für eine Aus- oder Fortbildung zu nutzen, die ihnen eine Einkommensmöglichkeit zu Hause eröffnet und sie vor erneuter Migration bewahrt. Darüber hinaus sollten vorhandene Rückkehrerinnen-Programme auf die Hauptherkunftsländer erweitert und nachhaltig gefördert werden.

Begrüßenswert in diesem Zusammenhang ist die im Rahmen des Stabilitätspakts Südosteuropa unter Leitung der OSZE ins Leben gerufene Task Force on Trafficking in Human Beings. Deren Erkenntnisse können genutzt werden, übertragbare Maßnahmen zur Bekämpfung des Frauenhandels zu entwickeln.

Frauenhandel als globales Problem kann nicht in nationalem Rahmen gelöst werden. Um so mehr Bedeutung kommt den Initiativen und Programmen auf EU-Ebene zu. Das Europäische Parlament hat im Mai 2000 einen Antrag zur Bekämpfung des Frauenhandels (A5-0127/2000) mit einer Vielzahl sinnvoller Forderungen verabschiedet und zugleich daran erinnert, dass die Gemeinsame Maßnahme vom Februar 1997 zur Bekämpfung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung von Kindern nur mangelhaft umgesetzt worden ist. Ganz im Sinne der deutschen Diskussion wird u. a. eine harmonisierte Begrifflichkeit gefordert, die Entkriminalisierung der Opfer, Opfer- und Zeugenschutz und die Beschlagnahmung von Einkünften aus kriminellen Aktivitäten. Zugleich wird die Schlüsselrolle von Europol betont.

Die EU-Kommission hat zwischenzeitlich den Entwurf eines Rahmenbeschlusses insbesondere zur Harmonisierung des Strafrechts bei Menschenhandel vorgelegt, der derzeit im Rat diskutiert wird. Einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung des Menschenhandels leisten die EU-Programme STOP und DAPHNE. Begrüßenswert ist, dass geplant ist, das 1996 zunächst auf fünf Jahre angelegte STOP-Programm bis Ende 2002 zu verlängern. Es dient der Sensibilisierung von Verwaltungen, Justiz und Polizei. DAPHNE ist ein bis Ende 2003 angelegtes Aktionsprogramm über vorbeugende Maßnahmen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Kinder, Jugendliche und Frauen. Es fördert Projekte von Nichtregierungsorganisationen, eröffnet aber auch die Förderung von öffentlichen Einrichtungen, wenn diese einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung von Gewalt leisten.

Die Bundesrepublik Deutschland hat eine Vielzahl von internationalen Verträgen unterzeichnet, die sich mit der Bekämpfung des Frauenhandels befassen, so – um nur die zwei wichtigsten zu nennen – 1979 die UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frauen (CEDAW) mit seinem speziell auf Frauenhandel bezogenen Artikel 6, sowie 2000 die UN-Konvention gegen transnationales organisiertes Verbrechen mit dem Zusatzprotokoll zur Vorbeugung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels.

Auch die Aktionsplattform der 4. Weltfrauenkonferenz in Peking im Jahre 1995, die 2000 auf der UN-Sondersitzung „Women 2000“ in New York bekräf-

tigt wurde, ruft zu einer Reihe von Maßnahmen zur Bekämpfung des Frauenhandels auf.

Zur wirksamen Bekämpfung von Frauenhandel bei gleichzeitiger Hilfe für die Opfer geht es nunmehr um ein Bündel praxis- und problemnaher Regelungen in Bund und Ländern, die auch für die Europäische Union richtungsweisend sein könnten.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

im Rahmen der finanzpolitischen Leitlinien

- für eine Definition von Frauenhandel einzutreten, die neben Zwangsprostitution auch Heiratshandel und Arbeitsverhältnisse unter sklavereähnlichen Bedingungen umfasst;
- sich dafür einzusetzen, dass der mit dem 26. Strafrechtsänderungsgesetz beabsichtigte Schutz von Frauen vor sexueller Ausbeutung auch über Zwangsprostitution hinaus in der Praxis stärker berücksichtigt wird und Straftaten nachhaltig verfolgt werden;
- weiterhin dafür einzutreten, die strafbewehrte Definition von Menschenhandel auf Zwangsarbeit auszudehnen, wie dies im Dezember 2000 von der EU-Kommission in einem Entwurf für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung des Menschenhandels vorgeschlagen worden ist;
- sich in Bund und Ländern dafür einzusetzen, dass die für die Bekämpfung von Frauenhandel zuständigen Einrichtungen, wie z. B. Bundeskriminalamt und Landeskriminalämter, auf diese Aufgabe einen Schwerpunkt legen;
- die Bundesländer in allen Maßnahmen zu bestärken, die dazu beitragen, dass Betroffene von Menschenhandel trotz ihrer Verstöße gegen Vorschriften des Ausländerrechts nicht als Täterinnen, sondern als schutzbedürftige Opfer behandelt werden;
- die Bundesländer darin zu unterstützen, dass sie alle in einheitlicher Weise gegenüber Opfern von Frauenhandel vorgehen und – entsprechend den am 7. Oktober 2000 in Kraft getretenen Verwaltungsvorschriften – eine Frist zur freiwilligen Ausreise von mindestens vier Wochen gewähren sowie über die Möglichkeit informieren, sich durch spezielle Beratungsstellen betreuen und helfen zu lassen;
- den Bundesländern, in denen es keine Beratungsstellen gibt, zu empfehlen, geeignete Träger zu ermutigen und zu unterstützen;
- für die bundesweite Übernahme und Umsetzung des von der „Arbeitsgruppe Frauenhandel“ erarbeiteten „Kooperationskonzepts zwischen Fachberatungsstellen und Polizei für den Schutz von Opferzeuginnen von Menschenhandel“ einzutreten;
- bei den Bundesländern dafür einzutreten, dass Zeuginnen, die Mut bewiesen und zur Aufdeckung und Zerschlagung organisierter Kriminalität beigetragen haben, nach Abschluss des Verfahrens nicht nur Abschiebeschutz erhalten, sondern auch ein Bleiberecht erhalten können, wenn sie bei der Rückkehr in ihr Herkunftsland erheblich gefährdet sind;
- die Bundesländer darin zu bestärken, dass schwer traumatisierten Frauen – analog zur Regelung bei Flüchtlingen – Abschiebeschutz während einer therapeutischen Behandlung gewährt wird;
- dafür einzutreten, dass die betroffenen Frauen während ihres Aufenthalts in Deutschland die Chance zu einer Aus- und Weiterbildung erhalten;

- den Vorschlag der „Arbeitsgruppe Frauenhandel“ zu unterstützen, dass die Bundesländer Mittel für die Betreuung der Opfer von Menschenhandel zur Verfügung stellen, aus denen sämtliche Kosten für die Zeit ihres Aufenthalts inklusive der Rückkehr abgedeckt werden;
- sich dafür einzusetzen, dass Maßnahmen der Gewinnabschöpfung konsequent umgesetzt werden, und die Bundesländer darin zu bestärken, einen Teil der abgeschöpften Vermögenswerte für die kostendeckende Betreuung und Unterstützung der Opfer von Menschenhandel bereitzustellen;
- zu prüfen, ob der Bundesweite Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen (KOK) über die Anschubfinanzierung hinaus finanzielle Unterstützung durch den Bund erhalten kann;
- mit den wichtigsten Herkunftsstaaten verstärkt gegen den Frauenhandel zusammenzuarbeiten, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen speziell für Frauen anzuregen, auf eine engere Kooperation zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Stellen hinzuwirken und auf eine innenpolitische Lösung des Problems in den Herkunftsländern zu drängen;
- ihren Einfluss geltend zu machen, dass in den EU-Beitrittsländern der Gender Mainstreaming-Ansatz des Amsterdamer Vertrages unterstützt und umgesetzt wird;
- zu prüfen, mit welchen Maßnahmen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit potenziellen Migrantinnen und ihren Familien bzw. Rückkehrerinnen am ehesten eine wirtschaftliche Perspektive in ihrem Land geboten werden kann, und entsprechende Projekte zu fördern;
- in den deutschen Auslandsvertretungen in den Herkunftsländern die Wirksamkeit des Informations- und Aufklärungsangebots über den Frauenhandel zu überprüfen und ggf. neue Instrumente zu entwickeln;
- ihren Einfluss geltend zu machen, dass Mittel des Stabilitätspakts Südosteuropa für geeignete Programme zur Prävention und Bekämpfung von Frauenhandel zur Verfügung gestellt werden;
- die deutsche Öffentlichkeit gezielt über Frauenhandel als Menschenrechtsverletzung aufzuklären;
- sich dafür einzusetzen, dass die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zur Bekämpfung des Frauenhandels intensiviert wird;
- die zahlreichen Anregungen des zitierten EU-Antrags dahin gehend zu überprüfen, inwieweit sie auf die Problemlage in Deutschland übertragen werden können und welche Vorschläge umgesetzt werden sollten, sowie aktiv für die umfassende Beachtung dieser Forderungen im Rahmen der Schlussfolgerungen von Tampere einzutreten;
- die UN-Konvention gegen transnationales organisiertes Verbrechen und das Zusatzprotokoll zur Vorbeugung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels rasch zu ratifizieren.

Berlin, den 3. Juli 2001

Dr. Peter Struck und Fraktion
Kerstin Müller (Köln), Rezzo Schlauch und Fraktion

