

15.01.97

EU - AS - FJ - In - R

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat und das Europäische Parlament zum Thema: "Frauenhandel mit dem Ziel der sexuellen Ausbeutung"
KOM(96) 567 endg.; Ratsdok. 12957/96

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft am 15. Januar 1997 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 22. November 1996 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Die Vorlage wird voraussichtlich von der Gruppe "Sozialfragen" beraten.

Hinweis: vgl. Drucksache 857/96 = AE-Nr. 963620.

Teil I: Allgemeiner Rahmen

.....	3
Sachverhalt	3
Umfang	3
Bestandsaufnahme	5

Teil II: Entwicklung eines integrierten multidisziplinären Konzepts

.....	6
II.1. Interdisziplinäre Vorschläge	8
.....	8
II. 1. a: <u>Das Programm "STOP" zur Bekämpfung des Menschenhandels</u>	8
II. 1. b: <u>Daten und Untersuchungen</u>	8
II. 1. c: <u>Zusammenarbeit und Koordinierung</u>	10
II. 1. d: <u>Informationskampagnen</u>	11
II. 1. e: <u>Fortbildung</u>	12
II. 2 : Migration	13
II. 2. a: <u>Schulungen für die Beamten der Ausländerbehörden</u>	13
.....	14
II. 2. b: <u>Befristete Aufenthaltserlaubnis</u>	14
II. 3 : Zusammenarbeit der Justizbehörden	14
II. 3. a: <u>Internationale Instrumente</u>	15
II. 3. b: <u>Nationale Rechtsvorschriften</u>	15
II. 3. c: <u>Neues Rechtsinstrument der Europäischen Union</u>	15
II. 3. d: <u>Strafrechtliche Sanktionen</u>	17
II. 4 : Polizeiliche Zusammenarbeit	17
II. 4. a: <u>Kooperation und Kommunikation</u>	17
II. 4. b: <u>Fortbildung für Beamte der Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden</u>	19
II. 4. c: <u>Drittländer</u>	20
II. 5 : Soziales und Beschäftigung	20
.....	21
II. 5. a: <u>Information</u>	21
II. 5. b: <u>Programme im sozialen Bereich</u>	21
II. 5. c: <u>Betreuungs- und Rehabilitationszentren</u>	22
II. 5. d: <u>Beschäftigungsbedingungen</u>	23
II. 5. e: <u>Fortbildung im sozialen Bereich</u>	24

Teil III: Zusammenarbeit mit Drittländern

.....	25
III. 1 : Mittel- und Osteuropa und die Neuen Unabhängigen Staaten (NUS)	26
III. 2 : Afrika, Karibischer und Pazifischer Raum (AKP)	27
III.3 : Länder Asiens, Lateinamerikas und des Mittelmeerraums (ALA/MED-Länder)	28

Teil IV: Schlußfolgerung	30
.....	
Anhang 1 : Verzeichnis der in der Mitteilung vorgeschlagenen Maßnahmen	31
Anhang 2: Auszüge aus den Dokumenten zum Thema "Menschenhandel"	39
Anhang 3: Literaturverzeichnis zum Thema "Frauenhandel in Europa"	48

Teil I: Allgemeiner Rahmen

Sachverhalt

Der Frauenhandel mit dem Ziel sexueller Ausbeutung ist ein Bereich der international organisierten Kriminalität, der weltweit zunimmt, da er bei relativ geringem Risiko für die Schlepper sehr gewinnträchtig sein kann. Frauen werden zu Tausenden aus den Entwicklungsländern und Mittel- und Osteuropa nach Westeuropa verschleppt, wo sie unter Bedingungen arbeiten und leben müssen, die ihre menschlichen Grundrechte verletzen. Nur eine geringe Zahl der Fälle gelangt an die Öffentlichkeit; zu einer Verurteilung der Schlepper kommt es nur selten.

Durch die Arbeit der Nichtregierungsorganisationen (NRO), der VN und des Europarates wurde das Bewußtsein der Öffentlichkeit auf nationaler und internationaler Ebene für die Problematik des Frauenhandels geschärft. Im November 1993 einigte sich der Rat "Justiz und Inneres" auf eine Reihe von Empfehlungen zur Bekämpfung des Menschenhandels¹; im Dezember 1995 legte das Europäische Parlament zusätzlich zu verschiedenen einschlägigen Entschlüssen einen Bericht und eine Entschließung zum Menschenhandel² vor. Im Juni 1996 veranstaltete die Europäische Kommission in Wien eine Konferenz zum Thema "Frauenhandel", bei der erstmals Sachverständige, Vertreter von NRO, Wissenschaftler, Beamte der Strafverfolgungs- und der Ausländerbehörden sowie Vertreter der Regierungen und Parlamente zusammenkamen. Die Konferenzteilnehmer legten die Bereiche fest, in denen Handlungsbedarf besteht, und nahmen mehrere Empfehlungen an. Eine dieser Empfehlungen lautet, auf EU-Ebene einen umfassenden Aktionsplan für ein strukturiertes Vorgehen zu entwickeln.

Mit Hilfe dieser Mitteilung soll eine breitangelegte politische Debatte in Gang gesetzt und ein in sich schlüssiges europäisches Konzept vorgestellt werden. Während die gegenwärtig im Bereich "Justiz und Inneres" diskutierten Maßnahmen durchaus Berücksichtigung finden, geht es in dieser Mitteilung vorrangig um die Erarbeitung konkreter und rasch umsetzbarer Vorschläge. Nach Auffassung der Kommission sollte ein Konzept in diesem Bereich neben Maßnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit auf internationaler und auf europäischer Ebene auch wirkungsvollere Maßnahmen auf nationaler Ebene umfassen.

Umfang

Bei allen Bemühungen zur Bekämpfung dieser Form von international organisierter Kriminalität müssen die verheerenden Folgen für die Opfer im Mittelpunkt stehen. Zu den Menschenrechten für Frauen gehört, daß Frauen frei von Nötigung, Diskriminierung und Gewalt über ihre Sexualität und ihre Fortpflanzung entscheiden können³.

¹ Menschenhandel zum Zwecke der Prostitution - Empfehlungen des Rates; Pressemitteilung 10550/93 v. 29./30. 11.1993, s. Anhang 2.

² Bericht über den Menschenhandel, Ausschuß für bürgerliche Freiheiten und innere Angelegenheiten, Berichterstatterin Maria Paola Colombo Svevo v. 14.12.1995, A4-0326/95.

³ Vierte VN-Weltfrauenkonferenz in Peking 1995, s. auch Anhang 2.

Aus diesem Grund wird sich die Mitteilung auf die besonders schwerwiegende Form der Menschenrechtsverletzung, den Menschenhandel mit dem Ziel sexueller Ausbeutung, beschränken⁴.

Wenngleich im Mittelpunkt dieser Mitteilung der Handel mit **Frauen** steht, werden in diesem Zusammenhang auch Fragen aufgeworfen, die zum Thema **Kinderhandel** gehören. Mißbrauch und Ausbeutung von Kindern berühren neben dem Kinderhandel noch zahlreiche andere Bereiche, die getrennt zu untersuchen sein werden. Die besondere Situation und die besonderen Bedürfnisse von Kindern erfordern zielgerichtete Analysen und Antworten in sozialer und gesetzgeberischer Hinsicht. Die Kommission hat ihre ersten Reaktionen in Form eines "Aide-Mémoire"⁵ auf der Tagung des informellen Rates "Justiz und Inneres" am 27. September 1996 vorgelegt; sie prüft derzeit, welchen Beitrag die europäischen Organe zur weiteren Bekämpfung des Kinderhandels leisten können. Die Kommission beabsichtigt, sich auf die Schlußfolgerung des Weltkongresses gegen sexuelle Ausbeutung von Kindern zu gewerblichen Zwecken von Stockholm zu stützen, wonach ein kohärentes und koordiniertes Vorgehen erforderlich ist. Alle künftigen Initiativen der Kommission im Zusammenhang mit der Prävention des sexuellen Mißbrauchs oder der sexuellen Ausbeutung von Kindern werden in diesem breiteren Kontext erarbeitet werden. Am 16. Oktober verabschiedete die Kommission eine Mitteilung mit unverzüglich umsetzbaren Maßnahmen zur Bekämpfung der Kinderpornographie im Internet sowie ein Grünbuch über den Jugendschutz und die Menschenwürde, das einen längerfristigen Aktionsplan enthält.

In der Mitteilung wird **Frauenhandel** definiert als das Verschleppen von Frauen aus Drittländern in die Europäische Union zum Zwecke sexueller Ausbeutung (eventuell mit weiteren Transporten innerhalb der Mitgliedstaaten). Dabei ist zwischen legaler und illegaler Einreise zu unterscheiden. Einige Frauen reisen legal ein, weil sie aus Ländern kommen, deren Staatsangehörige für einen Kurzaufenthalt kein Einreisevisum brauchen, oder weil sie im Besitz eines Touristenvisums oder einer Arbeitserlaubnis als "Tänzerin" sind. Das könnte eine Tarnung für Prostitution sein.

Unter Frauenhandel mit dem Ziel **sexueller Ausbeutung** fallen Frauen, die durch Einschüchterung oder mit Gewalt zur Prostitution gezwungen werden. Dabei ist eine etwaige ursprüngliche Einwilligung der Frauen insofern unbedeutend, als einige Frauen zwar wissen, daß sie als Prostituierte arbeiten werden, dann aber erkennen müssen, daß sie ihrer menschlichen Grundrechte beraubt und unter sklavenähnlichen Bedingungen "gehalten" werden. Die Mitteilung läßt die Problematik von Frauen, die nicht von Dritten gezwungen werden, in einem anderen Land als Prostituierte zu arbeiten, unberücksichtigt; auch die Frage von Arbeitskräften für den Schwarzmarkt in anderen Wirtschaftszweigen in der EU wird nicht angesprochen.

⁴ In der Mitteilung der Kommission "Einbindung der Chancengleichheit in sämtliche politischen Konzepte und Maßnahmen der Gemeinschaft" (KOM(96)67) wurden auch Fragen im Zusammenhang mit Gewalt gegen Frauen und Menschenhandel angesprochen.

⁵ Kann bei der Task Force für Justiz und Inneres der Kommission angefordert werden.

Bestandsaufnahme⁶

Wie hoch ist die Zahl der Opfer?

Es ist allseits bekannt, daß der Frauenhandel durch organisierte Schlepper weltweit zunimmt. Zwar sind keine genauen Zahlen bekannt (zum einen, weil es sich um illegale Aktivitäten handelt, zum andern, weil in vielen Ländern auf offizieller Ebene das Problem in seiner Tragweite noch nicht erkannt worden ist), doch liegen Ergebnisse nationaler Studien⁷ vor. So wurden nach Schätzungen des IOM (Internationales Amt für Wanderungsbewegungen) 1995 rund 500.000 Frauen zumeist illegal in EU-Länder verschleppt. Untersuchungen der Nichtregierungsorganisation "International Campaign to End Child Prostitution in Asian Tourism (EPCAT)" förderten einen klaren Trend zutage: Frauen und Mädchen werden in großer Anzahl von Rußland, der Ukraine und Weißrußland in den Westen verschleppt⁸. Dies deckt sich mit den Daten nationaler NRO, die ebenfalls auf eine wachsende Anzahl von Frauen aus Mittel- und Osteuropa hinweisen⁹.

Welches sind die Ursachen?

Den Untersuchungen des IOM zufolge sind die Ursachen für die Migration von Frauen u.a. in den mangelnden Möglichkeiten im Herkunftsland, extremer Armut in vielen Entwicklungsländern und sozialer Ausgrenzung der Frauen begründet. Ihre geringe oder kaum vorhandene Bildung führt dazu, daß Frauen in Gebieten mit hoher Arbeitslosigkeit in der Regel stärker betroffen sind als Männer. Hinzu kommt, daß die Nachfrage nach "exotischen" Prostituierten wächst; bei Frauen aus Ländern mit einer ausgeprägten Sextourismus-Industrie ist die Wahrscheinlichkeit größer, daß sie ins Ausland verschleppt werden. Die immer straffer organisierten Schlepperbanden verstehen sich darauf, die Nachfrage anzuheizen und potentielle Opfer mit falschen Versprechungen anzuwerben.

Welche Länder sind beteiligt?

Es scheint, daß die Frauen aus fast allen Teilen der Welt kommen, wobei einige Regionen und Länder stärker vertreten sind als andere. So scheinen in Afrika Ghana, Nigeria und Marokko, in Lateinamerika Brasilien und Kolumbien, in der Karibik die Dominikanische Republik sowie in Südost-Asien die Philippinen und Thailand besonders betroffen zu sein. Untersuchungen des IOM zeigen, daß zwischen einigen

⁶ Es handelt sich hier hauptsächlich um Daten, die während der Wiener Konferenz erhoben wurden, sowie um Studien der IOM; s. Literaturverzeichnis in Anhang 3.

⁷ Beispielsweise die belgische Studie "Traite des êtres humains - vers une politique de volonté commune", Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, März 1996.

⁸ "Commercial Sexual Exploitation of Children in some Eastern European Countries" EPCAT, März 1996.

⁹ Dänische Stiftung zur Bekämpfung von Frauenhandel (STV); Berichte von 1994 und 1995.

Herkunftsländern und einigen Aufnahmeländern gutorganisierte Verbindungen bestehen¹⁰. Seit dem Entstehen der Neuen Unabhängigen Staaten und dem Fall der Berliner Mauer entwickelten sich zahlreiche Länder Mittel- und Osteuropas zu Herkunfts- und/oder Transitländern.

Der Wanderungsstrom geht hin zu den Industriestaaten und erfaßt mehr oder weniger alle Mitgliedstaaten der EU. Der Kommission ist sehr wohl bekannt, daß Frauenhandel auch innerhalb oder zwischen Ländern in anderen Regionen der Welt existiert, in denen die EU nur indirekt Einfluß auf die Lage nehmen kann.

Wie läuft der Frauenhandel ab?

Erfahrungen der Ermittlungs- und der Strafverfolgungsbehörden haben gezeigt, daß es neben einem Handel im kleinen Maßstab, an dem nur wenige Personen beteiligt sind, regelrechte Unternehmen und internationale Netze gibt, die mit der politischen Unterstützung und den wirtschaftlichen Ressourcen der Herkunfts-, Transit- und Zielländer eine straff organisierte "Industrie"¹¹ errichten. Es sind auch Fälle von Korruption zuständiger Beamten berichtet worden. Die Wahl der Routen und Transportmittel hängt offensichtlich von der Entfernung zwischen dem Herkunfts- und dem Zielland ab. Frauen aus Mittel- und Osteuropa werden mit dem Zug oder dem Privatwagen in die EU eingeschleust, Frauen aus entfernteren Ländern auf dem Luftweg.

Um welche Art von Frauen handelt es sich?

Die Frauen sind in der Regel sehr jung (größtenteils unter 25; viele sind minderjährig). Einer IOM-Untersuchung¹² zufolge sollte zwischen dem Handel mit Frauen aus Ländern Mittel- und Osteuropas und Frauen aus Entwicklungsländern unterschieden werden. Frauen aus Entwicklungsländern sind in der Regel älter; sie sind verheiratet und haben Kinder. Frauen aus Mittel- und Osteuropa sind dem Anschein nach jünger und haben ein höheres Bildungsniveau.

Teil II: Entwicklung eines integrierten multidisziplinären Konzepts

Die wichtigste Schlußfolgerung der von der Europäischen Kommission organisierten Wiener Konferenz im Juni 1996 war, daß das Problem des Frauenhandels nur mit einem koordinierten multidisziplinären Konzept wirksam angegangen werden kann. Dabei wird die Mitarbeit aller Beteiligten - NRO, Sozialbehörden, Justizbehörden, Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden, Ausländerbehörden - und die Zusammenarbeit auf nationaler und internationaler Ebene vorausgesetzt.

¹⁰ "Trafficking and Prostitution: The Growing Exploitation of Migrant Women from Central and Eastern Europe", Mai 1995.

¹¹ "Trafficking in women for purpose of sexual exploitation", Dr. W. Bruggeman, Europol-Drogenstelle, Papier für die Wiener Konferenz.

¹² S. Fußnote Nr. 10.

Den Empfehlungen der Konferenz zufolge kommt den Mitgliedstaaten in diesem Zusammenhang eine besondere Verantwortung zu, da ein Großteil der Probleme auf nationaler Ebene angegangen werden muß bzw. am wirksamsten angegangen werden kann. Aufgrund des grenzübergreifenden Charakters des Frauenhandels besteht aber auch Handlungsbedarf auf Ebene der Europäischen Union. Es gilt, Maßnahmen auf europäischer Ebene einzuleiten oder bestehende nationale Maßnahmen zu ergänzen und die Zusammenarbeit der Gemeinschaft mit Partnern in Drittländern zu intensivieren. Zu diesem Zweck sind alle Instrumente, die der EU auf der Grundlage des Vertrags zur Verfügung stehen, zu mobilisieren, und zwar sowohl im Gemeinschaftskontext als auch im Rahmen des dritten Pfeilers Justiz und Inneres¹³.

Die Kommission mißt der Arbeit der NRO und den Organisationen der Bürgergesellschaft, die sich der Bekämpfung des Frauenhandels verschrieben haben, große Bedeutung bei. Einige NRO haben ihre Fähigkeit bewiesen, neue Wege zu gehen, um die Opfer sexueller Ausbeutung zu erreichen und ihnen zu helfen. Eine weitere zentrale Funktion dieser Organisationen besteht darin, Regierungen und Öffentlichkeit für das Problem zu sensibilisieren und auf die Notwendigkeit, einschlägige Rechtsvorschriften zu ändern, aufmerksam zu machen.

Parallel zu den Maßnahmen, die die Kommission im Anschluß an die Wiener Konferenz ergriffen hat, haben auch die Mitgliedstaaten Schritte zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich des dritten Pfeilers eingeleitet. Dies hat dazu geführt, daß gegenwärtig mehrere Initiativen erörtert werden. Ziel dieser Mitteilung ist es, einschlägige Maßnahmen in anderen Bereichen zu ergänzen. Es ist dies auch ein erster Schritt der Kommission eine kohärente Strategie für die im Rahmen ihrer Zuständigkeit liegenden Maßnahmen zur Opferbetreuung zu entwickeln.

In Übereinstimmung mit den auf der Konferenz festgelegten Schlüsselbereichen wird auch in der Mitteilung unterschieden zwischen Migration, Zusammenarbeit der Justizbehörden, Ermittlung und Strafverfolgung, soziale Aspekte, internationale Gesichtspunkte. Maßnahmen in diesen Bereichen müssen aber in einem umfassenderen Rahmen gesehen werden. Aufgrund der Wechselwirkung zwischen einigen der angesprochenen Probleme sind manche der Empfehlungen interdisziplinärer Art¹⁴. Die Mitteilung ist so aufgebaut, daß zunächst die interdisziplinären Themen aufgezeigt werden und dann auf spezifische Bereiche eingegangen wird. Jedes Kapitel enthält die Empfehlungen der Wiener

¹³ Gemäß Titel VIEU-Vertrag (sog. dritter Pfeiler) betrachten die Mitgliedstaaten bestimmte Bereiche (Einwanderungs- und Asylpolitik, justitielle und polizeiliche Zusammenarbeit) als Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse. Die darin genannten Formen der Zusammenarbeit unterscheiden sich in vielerlei Hinsicht von den Mechanismen der Europäischen Gemeinschaft (z.B. einstimmige Beschlußfassung und ein beschränktes Initiativrecht der Kommission).

¹⁴ Beispielsweise zielt der Vorschlag für eine befristete Aufenthaltserlaubnis, der unter dem Thema Migration behandelt wird, auf eine Erleichterung der gerichtlichen Verfahren ab. Ein weiteres Beispiel ist der enge Zusammenhang zwischen verbessertem Informationsfluß und stärkerer Koordinierung. Auf der Wiener Konferenz zeigte sich, wie schwierig es ist, bestimmte Maßnahmen eindeutig bestimmten Behörden zuzuordnen. Alle Sachverständigen waren sich einig, daß die Zuständigkeit für das Thema Frauenhandel nicht bei einer Stelle allein liegen sollte.

Konferenz (in Kursivschrift) und die Maßnahmen, die die Kommission vorschlägt, sowie die Ebene, auf der diese durchgeführt werden sollten (fettgedruckt) ¹⁵.

II. 1: Interdisziplinäre Vorschläge

II.1.a: Das Programm "STOP" zur Bekämpfung des Menschenhandels

Zu den jüngsten Initiativen auf dem Gebiet Justiz und Inneres zählt ein Förderungs- und Austauschprogramm für Personen, die mit der Bekämpfung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung von Kindern zu tun haben. Dieses Programm mit Namen STOP (Sexual Trafficking of Persons), das in Kürze angenommen und aller Voraussicht nach noch vor Ende 1996 anlaufen wird, dürfte dazu beitragen, die in diesem Bereich ermittelten Lücken zu schließen. Dies betrifft insbesondere die Erhebung einschlägiger Daten, den Informationsfluß zwischen den zuständigen Behörden sowie Fortbildungsmaßnahmen. Aller Voraussicht nach wird das Programm für die nächsten fünf Jahre über eine Dotation von 6,5 Mio. ECU verfügen (0,5 für 1996 und ab 1997 jährlich 1,5 Mio. ECU, wobei der jeweilige Bewilligungsbeschluß der Haushaltsbehörde maßgeblich ist).

Maßnahme auf der Ebene der EU:

Rasche Verabschiedung und Umsetzung des Programms "STOP".

II.1.b: Daten und Untersuchungen

Der Mangel an zuverlässigen Daten zu allen Aspekten des Menschenhandels hat ein gezieltes Vorgehen bislang behindert. Unverzichtbar sind Forschungsprojekte zu bestimmten Aspekten, die die wenigen existierenden Studien ergänzen; dazu gehören auch Forschungsarbeiten über soziale und wirtschaftliche Fragen zum besseren Verständnis der strukturellen Ursachen (Armut, ungleiche Verhältnisse, soziale Ausgrenzung) und der Klienten.

Auffällig ist die große Diskrepanz zwischen den wenigen verfügbaren Daten zu den Opfern und der Anzahl der Netzwerke, die zurückzuführen ist auf Schwachstellen bei der Datenerhebung und der Methodik, insbesondere dem Problem der nichtvergleichbaren Definitionen, und der Tatsache, daß bislang keine regelmäßigen Berichte zur Trendevaluierung erstellt wurden. Dies trifft nicht nur auf die regionale, sondern auch auf die nationale und die internationale Ebene zu. Um präzise, zielgerichtete Präventivprogramme planen zu können, muß genauer bekannt sein, welche Rolle bestimmte Herkunfts- und Transitländer spielen (einige Organisationen wie das IOM haben zum Thema Wanderungsströme bereits hilfreiche Arbeit geleistet). Des weiteren

¹⁵ Auf Ebene der Mitgliedstaaten, auf Ebene der Europäischen Gemeinschaft (erster Pfeiler, d.h. Vertrag von Rom), auf Ebene der Europäischen Union (dritter Pfeiler, d.h. Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres) oder auf Ebene der Kommission, die unmittelbar tätig wird.

ist der Austausch von Informationen über Vorgehensweisen der Schlepper, einschließlich Informationen über Transportwege und gefälschte Dokumente erforderlich, um die Wirksamkeit der Kontrollen durch die Ausländerbehörden zu erhöhen. Europäische NRO und NRO in den Herkunfts- und Transitländern, die Erfahrung auf diesem Gebiet haben, sollten an der Arbeit beteiligt werden. Hierzu ist anzumerken, daß einige Mitgliedstaaten Jahresberichte über die Situation von den NRO erarbeiten lassen.

Damit die betreffenden Behörden ihre Maßnahmen fortlaufend anpassen können, wird ein System zur regelmäßigen Bereitstellung von Informationen benötigt. Bestimmte Teile der Untersuchungen wie die Entwicklung standardisierter und vergleichbarer Zahlen werden die Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden übernehmen müssen. Die Kommission hofft, daß die nationalen Strafverfolgungsbehörden und die internationalen Gremien wie Europol und Interpol mit den nichtstaatlichen Organisationen wie IOM zusammenarbeiten werden und so Doppelarbeit vermieden werden kann. Was die Erstellung eines alle Bereiche erfassenden Jahresberichts angeht, so mag dies ein langfristig anzustrebendes Ziel sein, was die Kommission aber zum derzeitigen Zeitpunkt nicht für realistisch hält. Spezifische Untersuchungen und Berichte werden den Mitgliedstaaten bei der Suche nach wirksamen Maßnahmen von größerem Nutzen sein; außerdem bilden sie eine feste Grundlage für weitere Folgemaßnahmen der Kommission in den Bereichen, die in ihre Zuständigkeit fallen.

Maßnahmen auf Ebene der Gemeinschaft und der Kommission:

Nach Möglichkeit Nutzung und Aufstockung der Linien des Gemeinschaftshaushalts für die Finanzierung der Sozialpolitik, um die vorgenannten Möglichkeiten auszuloten¹⁶; ergänzend dazu Untersuchungen zur Rolle des Frauenhandels bei der Verbreitung sexuell übertragbarer Krankheiten und des Drogenmißbrauchs; Ermittlung der wichtigsten Bereiche für einschlägige Untersuchungen im Rahmen von Workshops für vor Ort Tätige und Forscher;

Veröffentlichung und Verbreitung der von der Kommission unterstützten Forschungsmaßnahmen.

Maßnahme auf der Ebene der EU:

Genehmigung von Untersuchungen im Rahmen des Programms "STOP", unter besonderer Berücksichtigung der künftigen Arbeit der Drogenstelle von Europol.

¹⁶ Das vierte Programm für Chancengleichheit z.B..

II.1.c: Zusammenarbeit und Koordinierung

Als Folge aus dem Mangel an einschlägigen Informationen, die den zuständigen Stellen zur Verfügung gestellt werden könnten, ergibt sich die dringende Notwendigkeit, die derzeit verfügbaren Informationen auszutauschen und die Arbeit der zuständigen Stellen zu koordinieren. Auf der Wiener Konferenz haben die nationalen Behörden und die NRO einstimmig auf den mangelnden Kontakt zwischen den Personen, die für die Betreuung der Opfer in den verschiedenen Stadien zuständig sind, hingewiesen. Mehrfach wurde die Forderung nach zentralen Koordinierungsstellen in den Mitgliedstaaten laut, die Vertreter der Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden, der Ausländer-, Justiz- und Sozialbehörden sowie Vertreter der NRO's umfassen. Die Entscheidung, derartige Stellen einzurichten, liegt selbstverständlich bei den Mitgliedstaaten. Die Kommission kann sich aber kaum vorstellen, daß der Menschenhandel auf nationaler und internationaler Ebene ohne irgendwelche Formen der Koordinierung wirksam bekämpft werden kann. Systeme zur Datenzentralisierung könnten auch zur Schaffung vergleichbarer Informationen beitragen; doch selbst in Einzelfällen scheint der Kontakt unzureichend zu sein. Diese Kommunikationsstrukturen müssen verbessert werden.

Doch nicht nur innerhalb der Mitgliedstaaten oder zwischen ihnen wäre eine stärkere Koordinierung nützlich. Andere internationale Organisationen sind ebenfalls auf diesem Gebiet aktiv. Der Europarat beispielsweise ist über die Arbeit seines Lenkungsausschusses für Gleichbehandlung von Frauen und Männern (CDEG) auf dem Gebiet der Bekämpfung des Frauenhandels und der Zwangsprostitution seit September 1991 tätig. Zu diesem Zeitpunkt veranstaltete er ein Seminar zu diesem Thema¹⁷. In der Folge setzte der CDEG eine Sachverständigengruppe ein, die ihm 1994 eine Liste vorrangiger Maßnahmen vorlegte. Darauf beauftragte der CDEG einen sachverständigen Berater, einen Aktionsplan zu erarbeiten und sich dabei auf die Empfehlungen des Berichts der Sachverständigengruppe zu stützen¹⁸. Auf seiner Sitzung vom 22.-25. Oktober 1996 beschloß der CDEG, eventuell eine sektorübergreifende Sachverständigengruppe einzusetzen, die Vorschläge für konkrete Maßnahmen - möglicherweise in Form einer Empfehlung - ausarbeiten soll.

Die Kommission strebt an, ihre Kontakte zu internationalen und regionalen Organisationen wie den Vereinten Nationen, dem Europarat, den EU-Organen und anderen regionalen Gruppierungen zu intensivieren, um die Bedürfnisse und Prioritäten zu ermitteln und um von der größeren Komplementarität der Maßnahmen zu profitieren. Dazu gehören die Unterstützung von Gremien, die Maßnahmen zur Bekämpfung des Frauenhandels überwachen und fördern, die Förderung der mittel- und langfristigen Planung vorrangiger gemeinsam durchzuführender Maßnahmen sowie der Ausbau des Informationsaustausches über laufende Aktivitäten und Forschungsprojekte.

¹⁷ S. Seminarunterlagen, Strasburg, 25.-27. September 1991.

¹⁸ Aktionsplan zur Bekämpfung des Frauenhandels und der Zwangsprostitution, Michèle Hirsch, EG(96) 2, Straßburg 1996. Bei den Vorbereitungsarbeiten zur Wiener Konferenz hat sich die Kommission auf die Arbeiten des Europarates gestützt.

Seit der Wiener Konferenz hat die Kommission eine Koordinierungsstelle für ihre Maßnahmen ernannt¹⁹. Die Kommission würde es begrüßen, wenn die NRO in den Mitgliedstaaten engeren Kontakt untereinander hätten und sich über bewährte Praktiken und mögliche gemeinsame Projekte austauschten.

Maßnahme auf der Ebene der Mitgliedstaaten:

Prüfung von Möglichkeiten zur Verbesserung der Erhebung nationaler Daten und der Kommunikation zwischen den Gruppen und Behörden.

Maßnahme auf Ebene der Mitgliedstaaten und der Kommission:

Enge Koordinierung mit Blick auf die Arbeiten im Europarat.

Maßnahme auf Ebene der EU und der Kommission:

Prüfung von Möglichkeiten zur Durchführung koordinierter Politiken und ggf. gemeinsamer Maßnahmen mit anderen internationalen Organisationen;

Intensivierung des Dialogs mit den NRO innerhalb und außerhalb der EU und Förderung ihrer Netzwerkarbeit.

II.1.d: Informationskampagnen

Eine wichtige Präventivmaßnahme besteht darin, Frauen in den Herkunftsländern mit Informationen über die Möglichkeiten und Grenzen legaler Einwanderung zu versorgen und sie über die Gefahr sexueller Ausbeutung aufzuklären, der sie sich bei illegaler Einwanderung aussetzen. NRO in Drittländern haben auf diesem Gebiet bereits gute Arbeit geleistet, die es zu festigen und auszubauen gilt. Dabei kommt den NRO aufgrund ihres Fachwissens und ihrer Kenntnis der Verhältnisse in den Herkunftsländern entscheidende Bedeutung zu. Auch die Botschaften und Konsulate der Mitgliedstaaten spielen in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle. Dies erkannte der Rat 1993 an, als eine seiner fünf Empfehlungen zur Bekämpfung des Menschenhandels²⁰ vorsah, in Botschafts- und Konsulatskreisen Informationskampagnen zu starten, um der Gefahr der sexuellen Ausbeutung vorzubeugen. Diese Arbeit könnte gemeinsam mit den Regierungen der Aufnahmeländer fortgesetzt werden; eventuell könnten auch gezielt Jugendliche in Bildungseinrichtungen angesprochen werden.

Die Informationen über Hilfsangebote müssen (beispielsweise von NRO und Einrichtungen im Sozial- und Gesundheitswesen) gezielt an die Frauen abgegeben werden, die verschleppt worden sind und sich in der EU befinden. Die Kommission prüft, wie sie

¹⁹ In der Task Force "Justiz und Inneres".

²⁰ Empfehlungen des Rates zum Menschenhandel - Pressemitteilung des Rates 10550/93 v. 29./30. November 1993, s. Anhang 2.

bei der Informationsverbreitung behilflich sein kann. Frauen, die in die EU einreisen, um legal einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, die dann aber zur Prostitution gezwungen werden, müssen über ihre Rechte aufgeklärt und angeleitet werden, Systeme zum Schutz dieser Rechte zu nutzen.

Um potentielle Klienten abzuschrecken, könnte die präventive Aufklärungsarbeit über gesundheitliche Risiken ausgebaut werden. Dadurch würden gleichzeitig die gesundheitlichen Risiken für die EU-Bürger reduziert.

Maßnahmen auf Ebene der Gemeinschaft und der Kommission:

In Zusammenarbeit mit der Haushaltsbehörde Prüfung von Möglichkeiten zur Aufstockung der Mittel für die Informationsarbeit der NRO;

Förderung von Informationskampagnen über Hilfsangebote für Opfer;

Förderung von Informationskampagnen zur Abschreckung potentieller Klienten.

Maßnahme auf Ebene der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten:

Im Einklang mit dem Vierten mittelfristigen Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Chancengleichheit verstärkte Einrichtung von Informationssystemen über die Rechte der Opfer; regelmäßiger Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über Möglichkeiten der Behandlung von Menschenrechtsverletzungen durch Menschenhandel.

Maßnahme auf der Ebene der Kommission:

In Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten Planung koordinierter Informationskampagnen in Drittländern, die gemeinsam mit den EU-Delegationen durchgeführt werden sollen.

II.1.e: Fortbildung

Auf die Notwendigkeit interdisziplinärer Schulungen und spezifischer Fortbildungsmaßnahmen für jede Berufsgruppe wurde bereits auf der Wiener Konferenz hingewiesen. Beide Fortbildungsarten könnten auf europäischer Ebene im Rahmen des neuen Austauschprogramms "Grotius"²¹ und des Programms "STOP" durchgeführt werden.

²¹ Dieses Programm wird 1996 im Rahmen des dritten Pfeilers eingerichtet. Es umfaßt Fortbildungs- und Austauschmaßnahmen für Angehörige der Rechtsberufe.

Maßnahmen:

- s. insbesondere:
- | | |
|----------|--|
| II.2.a - | Fortbildung für Beamte der Ausländerbehörden |
| II.4.b - | Fortbildung für Beamte der Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden |
| II.5.e - | Fortbildung im sozialen Bereich |

II. 2: Migration

Fragen im Zusammenhang mit Migration (Visa, Einreisekontrollen, Aufenthalt und Reisen zwischen den Hoheitsgebieten der Mitgliedstaaten) spielen bei dem Muster, nach dem der Frauenhandel abläuft, eine wichtige Rolle. Laut EU-Vertrag gelten die Einwanderungspolitik und die Politik gegenüber den Staatsangehörigen dritter Länder sowie die Vorschriften für das Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten und die Ausübung der entsprechenden Kontrollen als Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse (Art. K.1 Punkte 2 und 3). Somit ist die Rechtsgrundlage für gemeinsame Maßnahmen in dem spezifischen Bereich der Migrationspolitik im Vertrag gegeben.

II.2.a: Schulungen für die Beamten der Ausländerbehörden

Schärfung des Bewußtseins der für Einwanderung zuständigen Beamten durch Schulungen (insbesondere die Beamten in Botschaften und Konsulaten und die für die Erteilung von Visa zuständigen Beamten); Aufnahme des Bereichs "Frauenhandel" in künftige mehrjährige Austauschprogramme.

Die Kommission ist ebenfalls der Auffassung, daß für die Bediensteten von Botschaften, Konsulaten und den Ausländerbehörden in den Mitgliedstaaten Aufklärungs- und Fortbildungsmaßnahmen durchgeführt werden sollten. Botschaftsangehörige, die in Drittländern tätig sind, aus denen die Einreise in die EU visumpflichtig ist, haben zum einen die Möglichkeit, Antragsteller über die Gefahren und tatsächlichen Arbeitsbedingungen aufzuklären; zum anderen können sie die Vorgehensweise der Schlepper besser kennenlernen.

Das Programm "Sherlock" für Ausbildung, Austausch und Zusammenarbeit im Bereich der Ausweisdokumente, dem ein Vorschlag von der Kommission zugrundeliegt, wurde am 28. Oktober verabschiedet. Dieses Programm, das auf die Erweiterung des Wissens über die Sicherheit von Ausweispapieren in Theorie und Praxis abzielt, könnte im Zusammenhang mit Fälschungen und Verwendung gefälschter Dokumente eine wichtige Rolle bei der Bekämpfung des Frauenhandels spielen. Aller Voraussicht nach werden für den Zeitraum 1996-2000 fünf Mio. Ecu im Rahmen des Programms bereitgestellt werden.

1996 wurde ein von der Kommission eingeleitetes Pilotprojekt im Bereich Migration und Außengrenzen durchgeführt. Die Kommission wird in Kürze einen Vorschlag für ein mehrjähriges Fortbildungs- und Austauschprogramm für Beamte, die mit Migration, Asyl und Außengrenzen zu tun haben, vorlegen.

Maßnahmen auf der Ebene der EU:

Im Rahmen des Programms "STOP" Schulungen für Beamte der Ausländerbehörden;

Im Rahmen des mehrjährigen Programms "Sherlock" Schulungen zum Thema Dokumentenfälschung.

Maßnahme auf der Ebene der Kommission:

Vorschlag für ein mehrjähriges Fortbildungs- und Austauschprogramm für Beamte, die mit der Thematik Einwanderung, Asyl und Außengrenzen befaßt sind; Berücksichtigung der Notwendigkeit spezifischer Schulungen für Beamte, die mit diesen Aspekten bei der Prävention und Bekämpfung des Frauenhandels zu tun haben.

II.2.b: Befristete Aufenthaltserlaubnis

Erteilung einer befristeten Aufenthaltserlaubnis für Opfer des Frauenhandels, die bereit sind, als Zeugen in Gerichtsverhandlungen auszusagen; Koordinierung der Tätigkeiten der Strafverfolgungs- und Polizeibehörden zwecks Vermeidung von Ausweisungen ohne Konsultation.

Einschlägige Forschungen haben zutage gefördert, daß verschleppte Frauen, die sich illegal in einem Land aufhalten, ihren "Entführern" nur selten entkommen. Aus Angst vor Abschiebung in ihr Heimatland sind sie zu einer Zusammenarbeit mit den Behörden nicht bereit. In vielen Fällen wurden bzw. werden die Opfer tatsächlich umgehend repatriert. Unter dem Gesichtspunkt der Zerschlagung der Schlepperringe ist dies eine unbefriedigende Situation. Denn solange keine Aussagen der Opfer vorliegen, kommen die Fälle nicht vor Gericht. Nach der Wiener Konferenz hat Belgien dem Rat "Justiz und Inneres" eine Initiative vorgelegt, die u.a. einen Vorschlag für eine befristete Aufenthaltserlaubnis umfaßt. Diese Initiative wird gegenwärtig erörtert. Die Kommission befürwortet grundsätzlich die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis, weil dies sowohl zur Bekämpfung der Schlepper als auch zum Schutz der Opfer beiträgt. Es muß sichergestellt sein, daß die Aufenthaltserlaubnis mindestens für die Dauer der Gerichtsverhandlungen gültig ist und der Inhaber der Aufenthaltserlaubnis bis zur Rückkehr in das Herkunftsland legalen Aufenthaltsstatus im Aufnahmeland genießt.

Maßnahme auf der Ebene der EU:

Rasche Einigung über das geplante gemeinsame Vorgehen bei der Erteilung einer befristeten Aufenthaltserlaubnis für Opfer.

II. 3: Zusammenarbeit der Justizbehörden

Solange die justitielle Zusammenarbeit zwischen den EU-Staaten nicht verbessert wird, werden die Schlepperbanden auch weiterhin die Lücken und Schwachstellen der nationalen Rechtssysteme ausnutzen. Auch die Opfer müssen sich auf das Rechtssystem

verlassen können. Damit die Opfer den Mut haben, gegen die Schlepper auszusagen, müssen Formen des Zeuginnenschutzes entwickelt werden. Die Wiener Konferenz sprach im Zusammenhang mit der justitiellen Zusammenarbeit mehrere Themen an wie Kriminalisierung des Frauenhandels, Einziehung der durch Schleppertätigkeit "erwirtschafteten" Erträge sowie Systeme des Zeuginnenschutzes.

II.3.a: Internationale Instrumente

Hinsichtlich der bestehenden internationalen Instrumente ist die Situation nicht zufriedenstellend. In der Zeit von 1900 bis 1950 wurden mehr als fünf internationale Abkommen zur Bekämpfung von Menschenhandel und Zwangsprostitution erarbeitet. Diese Abkommen setzen zwar unterschiedliche Schwerpunkte, sie sehen aber alle die Kriminalisierung bestimmter Verhaltensweisen in Verbindung mit Frauenhandel und Zwangsprostitution sowie die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet vor. Keines dieser Abkommen wurde von allen 15 Mitgliedstaaten ratifiziert.

II.3.b: Nationale Rechtsvorschriften

Erstellung eines Bestandsverzeichnisses und einer Bewertung der nationalen Rechtsvorschriften.

In den meisten Mitgliedstaaten gibt es keine speziellen Rechtsvorschriften für sexuelle Ausbeutung von Frauen, die aus dem Ausland verschleppt worden sind. In einigen Mitgliedstaaten wird dieses Thema im Kontext der "Vermittlung" zum Zweck der Prostitution abgehandelt. Es gibt allerdings auch Mitgliedstaaten, die der schwierigen Lage der aus dem Ausland verschleppten Frauen Rechnung tragen.

Maßnahmen auf der Ebene der EU:

Im Rahmen des Programms "STOP" Umsetzung des Vorschlags, Informationen über einschlägige nationale Rechtsvorschriften zusammenzutragen, deren Wirksamkeit zu bewerten und die Zusammenarbeit der Justizbehörden zu erleichtern;

Aufforderung an die Herkunfts-Drittländer, ggf. Strafrechtsvorschriften gegen Schlepper zu erlassen.

II.3.c: Neues Rechtsinstrument der Europäischen Union

Verbesserung der Strafrechtsvorschriften; Empfehlungen der Wiener Konferenz zu: Kriminalisierung des Mißbrauchs, Konfisizierung der Erträge, Anwendung des Extraterritorialitätsprinzips, Zeuginnenschutz und Informationsaustausch über ergangene Urteile

Die in den Empfehlungen aufgezeigten Lücken und Mängel würden die Einführung eines neues Rechtsinstruments rechtfertigen. Da aber die genannten Themen vorwiegend in den

Bereich der justitiellen Zusammenarbeit in Strafrechtsfragen fallen, hat die Kommission kein Initiativrecht²². Aus diesem Grund begrüßt sie den Vorschlag, der dem Rat im Anschluß an die Wiener Konferenz vorgelegt wurde: die Einführung eines Instruments in Form einer gemeinsamen Maßnahme mit dem Ziel der Verbesserung der justitiellen Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Menschenhandels. Dieser Vorschlag enthält Anregungen zu den vorgenannten Themen.

Nach Auffassung der Kommission muß dringend eine Einigung in den folgenden zentralen Bereichen erzielt werden:

die Notwendigkeit, Maßnahmen einzuleiten, die Opfer von Schlepperbanden ermutigen, über Straftaten auszusagen. Dazu zählen insbesondere Übereinkommen über Bereitstellung und Inanspruchnahme von Hilfsangeboten;

die Notwendigkeit, die besonders schwierige Lage (sexuell) mißbrauchter und ausgebeuteter Frauen und ihre Abhängigkeit ungeachtet ihres ursprünglichen Einverständnisses zu berücksichtigen;

die Notwendigkeit, Übereinkommen in der Frage des Zeugenschutzes für die Opfer von Verschleppungsaktionen und die NRO, die die Opfer betreuen, zu schließen;

die Notwendigkeit, den Informationsaustausch zwischen den Justizbehörden in Gang zu bringen und eine Rechtsgrundlage für einen unbürokratischen Informationsaustausch zu schaffen;

die Konfiszierung der durch organisierte Kriminalität im Zusammenhang mit Frauenhandel "erwirtschafteten" Erträge.

Angesichts der dramatischen Ereignisse haben einige Mitgliedstaaten in jüngster Zeit ihre Rechtsvorschriften dahingehend geändert, daß das Prinzip der Extraterritorialität bei sexuellem Mißbrauch von Kindern (Kindersex-Tourismus) greift. Erfolge bei der Zerschlagung der Frauenhändlerringe sind von zentraler Bedeutung. Doch nur sehr wenige Mitgliedstaaten haben Vorschriften, die auch diejenigen erfassen, denen Menschenhandel oder Ausbeutung Erwachsener nachgewiesen werden kann. Nach Auffassung der Kommission muß diese Gesetzeslücke unbedingt geschlossen werden, um der Schwere des Tatbestands der sexuellen Ausbeutung angemessen Rechnung zu tragen.

Maßnahme auf Ebene der Mitgliedstaaten und der EU:

Einigung über eine gemeinsame Maßnahme im Bereich der justitiellen Zusammenarbeit zum Thema Frauenhandel, einschließlich der vorgenannten zentralen Themen; Prüfung der Möglichkeit, das Extraterritorialitätsprinzip in die Strafrechtsvorschriften zur Ahndung von Menschenhändlern aufzunehmen.

²² Artikel K.3 (2) zweiter Gedankenstrich EU-Vertrag.

II.3.d: Strafrechtliche Sanktionen

Zusätzlich zu den Empfehlungen der Wiener Konferenz zum Thema Strafrecht stellt die Kommission Unterschiede bei den *Sanktionen* fest, die die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten zur Ahndung von Schleppern vorsehen.

Zumindest in einem Mitgliedstaat der EU können für organisierten Menschenhandel schwere Strafen (Freiheitsstrafen bis zu 15 Jahren) verhängt werden. Da aber nicht alle EU-Staaten die in Rede stehenden Straftaten als organisierten Menschenhandel einstufen, bestehen hinsichtlich der Art der Strafe und der Höhe des Strafmaßes beträchtliche Unterschiede in den nationalen Rechtsvorschriften. Nach Ansicht der Kommission sollten Straftaten im Zusammenhang mit Frauenhandel zum Zweck sexueller Ausbeutung in allen Mitgliedstaaten mit Strafen belegt werden, die Freiheitsentzug und ähnliche Maßnahmen umfassen.

Maßnahme auf der Ebene der Mitgliedstaaten:

Ggf. Einführung strengerer Strafen für Menschenhandel, entsprechend der Schwere der Straftat.

II.4: Polizeiliche Zusammenarbeit

Frauenhandel scheint vorwiegend durch Netze der organisierten Kriminalität betrieben zu werden, die wie internationale Unternehmen strukturiert sind und operieren. Häufig bestehen Verbindungen zu anderen Formen der Kriminalität, z.B. zum illegalen Drogenhandel. Die Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden der einzelnen Mitgliedstaaten sind allein nicht in der Lage, wirkungsvoll gegen Frauenhandel vorzugehen. Die Frage der polizeilichen Zusammenarbeit ist im Rahmen der derzeitigen Erörterungen im Rat "Inneres und Justiz" zu sehen, wo nur die Mitgliedstaaten das Initiativrecht besitzen²³.

II. 4 a: Kooperation und Kommunikation

Analyse und Informationsaustausch, bessere Kommunikation und Kooperation zwischen den Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden, u.a. Benennung von Anlaufstellen in den Mitgliedstaaten und Erarbeitung eines Verzeichnisses dieser Stellen.

Der Kontakt unter den Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden innerhalb der Mitgliedstaaten wird selbstverständlich von diesen geregelt. In mehreren Staaten bestehen bereits kleine Polizei-Sondereinheiten für Sittlichkeitsverbrechen, die über einschlägige Erfahrungen im Bereich Menschen-/Frauenhandel verfügen und direkten Kontakt zu den Opfern haben. Andere Mitgliedstaaten haben erste Schritte zur Einrichtung von Sondereinheiten bei den Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden unternommen. Die Struktur richtet sich selbstverständlich nach dem System des jeweiligen Mitgliedstaats. So gibt es multidisziplinäre Einheiten (die sich aus Vertretern von Ermittlungs- und

²³ Nach Maßgabe von Artikel K.3 Absatz 2 zweiter Gedankenstrich EU-Vertrag hat die Kommission kein Initiativrecht in diesem Bereich.

Strafverfolgungsbehörden, Sozialbehörden und Ausländerbehörden zusammensetzen) oder Einheiten, die lediglich als Anlaufstelle dienen und den Informationsaustausch unter den Behörden verbessern sollen. Ausschlaggebend ist, daß effiziente Kommunikationsmethoden gefunden werden.

1994 beschlossen die Mitgliedstaaten, den Bereich Menschenhandel in das Übereinkommen über die Errichtung von Europol aufzunehmen, um die internationale Zusammenarbeit zu verbessern. Eine endgültige Einigung über das Übereinkommen wurde auf der Tagung des Europäischen Rates von Florenz am 21./22. Juni 1996 erzielt. Danach hat Europol die Aufgabe, den Informations- und Intelligence-Austausch für die Zwecke der Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden in den Mitgliedstaaten zu erleichtern. Nach Artikel 2 des Übereinkommens zählen die Bekämpfung der Schleuserkriminalität und des Menschenhandels zu den vorrangigen Aufgaben von Europol. Das Übereinkommen wird nach der Ratifizierung in allen Mitgliedstaaten in Kraft treten. Europol wird dann eine Rolle in der strategischen und operativen Analyse des Menschenhandels als Teil der organisierten Kriminalität entwickeln müssen. Gemäß Artikel 42 Absatz 2 des Übereinkommens werden Europol und Interpol offiziell ein Kooperationsabkommen schließen, das die Bekämpfung des Menschenhandels ausdrücklich vorsehen könnte.

Vorerst nimmt der Vorläufer von Europol, die Europol-Drogenstelle (EDU), aufgrund eines entsprechenden Mandats, das im März 1995 auf die Bekämpfung von Schleusernetzen für illegale Zuwanderung und am 27. September 1996 auf die Bekämpfung des Menschenhandels ausgedehnt wurde, diese Aufgaben wahr. Die Minister kamen außerdem überein, die EDU mit der Erstellung eines Verzeichnisses einschlägig spezialisierter Stellen (Anlaufstellen für die Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden) für die Verbrechensbekämpfung mit Schwerpunkt Rauschgifthandel und Menschenhandel zu beauftragen. Damit wäre ein bedeutender Schritt zur Verbesserung der polizeilichen Zusammenarbeit auf europäischer Ebene getan, den die Kommission ausdrücklich befürwortet. Voraussetzung für die wirkungsvolle Arbeit der EDU ist außerdem eine rasche Übermittlung genauer Informationen aus den Mitgliedstaaten, ein Bereich, in dem noch Verbesserungen vorzunehmen sind.

Auf der Wiener Konferenz wurde u.a. die Benennung nationaler Anlaufstellen empfohlen. In einigen Fällen kann dies im Rahmen des Verzeichnisses spezialisierter Stellen erfolgen. Gleichwohl wäre es angezeigt, daß alle Mitgliedstaaten, die bisher keine Stelle benannt haben, dies demnächst tun.

Im Rahmen des Programms "STOP" wird eine der ersten Aufgaben wahrscheinlich die Durchführung von Studien über die Zentralisierung der personenbezogenen Information und Analyse, einschließlich der Opfer des Menschenhandels, sein. In diesem Zusammenhang wäre die Erstellung einer Datenbasis für DNA-Intelligence angebracht.

Maßnahme auf der Ebene der Mitgliedstaaten:

Unverzögliche Ratifizierung des Europol-Übereinkommens.

Maßnahme auf der Ebene der EU:

Erstellung eines Verzeichnisses spezialisierter Stellen, Benennung von Anlaufstellen in den Mitgliedstaaten.

II.4.b: Fortbildung für Beamte der Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden

Entwicklung auf zwei Ebenen: operative Fortbildung, Sensibilisierung

Bereits 1993 bestand im Rat Einigkeit darüber, daß es eines größeren Fortbildungsangebots für Beamte der Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden bedarf, die im Bereich Menschenhandel für Zwecke der Prostitution eingesetzt werden. Im Mai 1996 erbat die Kommission von den Mitgliedstaaten Auskunft über ggf. eingeleitete Folgemaßnahmen. Lediglich ein Mitgliedstaat teilte spezielle Schulungsmaßnahmen mit, die auch Beamten aus anderen Mitgliedstaaten offenstanden (zu dem Zeitpunkt hatten allerdings nur zwei Nachbarstaaten das Angebot genutzt). Einige Mitgliedstaaten haben kleine Spezialeinheiten eingerichtet. Wie die Wiener Konferenz gezeigt hat, muß ein größerer Kreis von Beamten über Menschenhändler-Netze, Formen des Menschenhandels und die damit verbundene Geldwäsche sowie über beteiligte Großunternehmen informiert werden.

Im direkten Kontakt scheint es den Polizeikräften an Verständnis für die betroffenen Frauen zu fehlen, die vielfach nicht als Opfer von Frauenhändlern anerkannt werden. Wenn die Betroffenen aber nicht den erforderlichen Schutz von der Polizei erwarten können, werden sie kaum zur Zusammenarbeit bereit sein. Dieses Vertrauensdefizit gilt es zu beseitigen. In Wien waren sich die Teilnehmer einig, daß Polizeibeamte am besten in speziellen Schulungen den Umgang mit den Opfern erlernen können. Für eine bessere Verständigung wären außerdem entsprechende Sprachkenntnisse wichtig. Der Entwurf eines Programms aufgrund von Titel VI (Oisin), das in Kürze verabschiedet werden soll, sieht Schulungsmaßnahmen für Beamte der Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden vor²⁴.

Maßnahmen auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten:

Einbeziehung der genannten Maßnahmen in die Schulungsprogramme für Beamte der Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden im Rahmen des Programms "STOP";

Sensibilisierung der Polizei für die Lage der Opfer, z.B. durch gemeinsame Schulungsmaßnahmen mit Einrichtungen, die Opfer betreuen;

Vermittlung der erforderlichen Sprachkenntnisse, andernfalls Bereitstellung von Dolmetschern;

²⁴ Für dieses Programm 1996-2000 sind 12 Mio. ECU vorgesehen (1996: 2 Mio. ECU; 1997 und die folgenden Jahre: jeweils 2,5 Mio. ECU; die Mittel müssen jährlich im Zuge des Haushaltsverfahrens von der Haushaltsbehörde genehmigt werden.

gemeinsame Schulungsmaßnahmen mit Einrichtungen, die Opfer betreuen;

Entwicklung von Schulungsmaßnahmen im Bereich Menschenhandel für Beamte der Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden im Rahmen des Programms "Oisin".

Maßnahme auf der Ebene der Mitgliedstaaten:

Auf Wunsch der Opfer Einsatz entsprechend ausgebildeter Polizeibeamtinnen, wobei die Opfer auf diese Möglichkeit hinzuweisen sind.

II.4.c: Drittländer

Zusammenarbeit mit Drittländern (Fortbildung, Anlaufstellen)

In den Fällen, in denen die Mitgliedstaaten Schulungen anbieten, könnten diese auch für Beamte der Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden aus Drittländern, insbesondere aus den MOEL, offenstehen, bzw. könnten diese Behörden Beiträge zum Schulungsprogramm leisten. Programme wie die der Mitteleuropäischen Polizeiakademie (MEPA) und gemeinsame internationale Programme, an denen einige Mitgliedstaaten bereits beteiligt sind, ermöglichen nicht nur den Austausch von Informationen über bewährte Verfahren, sie scheinen auch wichtige Anreize zur Einrichtung von weiteren Anlaufstellen zu bieten, die zusätzlich zu den bestehenden (in einem internationalen Verzeichnis aufgeführten) Einrichtungen Hilfe anbieten.

Auf der Ratstagung "Justiz und Inneres" 1993 empfahlen die Minister u.a. die Ernennung von Verbindungsbeamten in den Ländern, in denen Frauenhändler ihre Opfer rekrutieren; einige Mitgliedstaaten haben dies in wichtigen Herkunftsländern bereits getan.

Maßnahmen auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten:

Öffnung der Fortbildungsmaßnahmen für Beamte aus Mittel- und Osteuropa; Einrichtung weiterer Anlaufstellen für die Kontakte zwischen der EDU und Drittländern;

optimaler Einsatz der Verbindungsbeamten in den Herkunftsländern, um insbesondere durch gemeinsame Nutzung der Ressourcen die Zusammenarbeit mit den lokalen Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden zu verbessern.

II.5: Soziales und Beschäftigung

Für diesen Bereich sind generell die Mitgliedstaaten, die Gebietskörperschaften und die Bürgergesellschaft verantwortlich. Die Gemeinschaft wird nur tätig, wenn die Mitgliedstaaten die angestrebten Ziele nicht in dem erforderlichen Maße verwirklichen können. Die im folgenden genannten Programme der Kommission können zwar einen Beitrag zur Bekämpfung des Frauenhandels leisten, ersetzen jedoch nicht Maßnahmen der

Mitgliedstaaten. Die Union könnte z.B. folgende Maßnahmen durchführen²⁵: Leitung und Koordinierung von Studien über soziale Probleme in der Union, Verbreitung von Informationen und Förderung des Erfahrungsaustauschs, Ingangbringen von Diskussionen und Maßnahmen in den Mitgliedstaaten, Förderung der Zusammenarbeit, Aufklärung der Öffentlichkeit über soziale Probleme von allgemeinem Belang, Mitwirkung bei der Ausarbeitung von Lösungen in Bereichen, die in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen, jedoch ein gemeinsames Vorgehen erfordern²⁶.

II.5.a: Information

Präventive Öffentlichkeitsarbeit in der EU: Unterstützung von Informationskampagnen, die darauf abzielen, in der Öffentlichkeit ein Bewußtsein für Gewalt gegen Frauen zu schaffen; Austausch von Informationen und bewährten Konzepten für die Bekämpfung des Frauenhandels

siehe "Informationskampagnen", Ziff. II.1.d

II.5.b: Programme im sozialen Bereich

Entwicklung von Hilfsprogrammen, Programmen zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung sowie von Maßnahmen zur gesellschaftlichen Wiedereingliederung in der EU, einschließlich Maßnahmen im Gesundheitsbereich

Mehrere Mitgliedstaaten haben Programme zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung und der Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt eingeleitet, die ein integriertes Vorgehen der nationalen, regionalen und lokalen Ebene vorsehen. Ähnlich wie diese Programme zielt das neue EU-Programm Integra darauf ab, in partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit verschiedenen Behörden, NRO, KMU, Sozialpartnern und Verbänden die Eingliederung der besonders von Ausgrenzung bedrohten Gruppen zu fördern. Das Programm kann auch Opfern des Frauenhandels zugute kommen. Zu den geplanten Maßnahmen zählen insbesondere die Vermittlung grundlegender Fertigkeiten, Beratungsangebote (u.a. Berufsberatung), Unterstützung der räumlichen Mobilität und Informationsaustausch über bewährte Verfahren.

Außerdem ist es erforderlich, den Gesundheitsschutz sowohl für die Opfer als auch für die Kunden zu verbessern, da beide Gruppen Krankheiten übertragen können (Aids, Hepatitis usw.). Erforderlich sind insbesondere Prävention sowie die medizinische und psychologische Betreuung der Opfer, wobei es wichtig ist, die Opfer vor Ort zu erreichen.

Maßnahme auf der Ebene der Mitgliedstaaten:

²⁵ Die Kommission hat bereits einige Maßnahmen im Rahmen des dritten Gemeinschaftsprogramms für Chancengleichheit für Frauen und Männer (1991-1996) und im Rahmen von Projekten zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung kofinanziert bzw. unterstützt, u.a. ein Kolloquium über Frauenhandel (Griechenland, Oktober 1996). Geplant ist auch eine Beteiligung an Konferenzen zum Thema Frauen und Gewalt im Internet (Vereinigtes Königreich, 1997) und an einer Ministerkonferenz in den Niederlanden (April 1997).

²⁶ Empfehlungen des Berichts des Comité des Sages "For a Europe of civic and social rights" (1996).

Unterstützung und Entwicklung von lokalen bzw. nationalen Hilfsprogrammen, von Programmen zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung und von Wiedereingliederungsmaßnahmen.

Maßnahmen auf der Ebene der Kommission:

Nutzung sämtlicher Möglichkeiten des neuen Programms Integra zur Unterstützung der Opfer des Frauenhandels in Abstimmung mit den Mitgliedstaaten;

Nutzung des Programms "Leonardo" für Ausbildungsangebote zugunsten von gefährdeten Personengruppen

Hilfe für die Opfer des Frauenhandels im Rahmen der Programme "Prävention von Aids und bestimmten anderen übertragbaren Krankheiten ... im Bereich der öffentlichen Gesundheit (1996-2000)" und "Gesundheitsförderung ... im Bereich der öffentlichen Gesundheit (1996-2000)"²⁷.

II.5.c: Betreuungs- und Rehabilitationszentren

Einrichtung weiterer Betreuungs- und Rehabilitationszentren

In einigen Mitgliedstaaten bestehen Zentren für die Aufnahme der Opfer von Frauenhändlern, die in der Regel von NRO oder unter deren Beteiligung betrieben werden. Es ist besonders wichtig, daß den Opfern, die vielfach körperlichen oder seelischen Schaden davongetragen haben, Zuflucht und angemessene soziale und medizinische Betreuung geboten werden.

Maßnahme auf der Ebene der Mitgliedstaaten:

Unterstützung von Betreuungs- und Rehabilitationszentren in allen Mitgliedstaaten.

Maßnahmen auf der Ebene der Kommission:

Prüfung von Hilfsmöglichkeiten im Rahmen des Programms "Jugend für Europa"²⁸, wie Einrichtung von Betreuungsstellen; wenn möglich sollten junge Mitglieder des Europäischen Freiwilligendienstes an Rehabilitationsprojekten beteiligt werden;

Austausch von Erfahrungen und bewährten Methoden mit Blick auf die Einrichtung von Rehabilitationszentren, Zugang zu den Zentren (beispielsweise durch Einsatz von "Outreach"-Personal), Gewährleistung der Vertraulichkeit usw.

²⁷ Beschluß Nr. 647/96/EG, Beschluß Nr. 645/96/EG

²⁸ Ziel des Programms "Jugend für Europa" ist die Förderung des Bürgersinns bei jungen Menschen. Die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Bereich Jugendpolitik soll ausgebaut werden.

II.5.d: Beschäftigungsbedingungen

Die Empfehlungen der Wiener Konferenz sind wie folgt zu ergänzen: *strengere Handhabung der Beschäftigungsbedingungen u.a. für Au-pair-Mädchen und für Beschäftigte in Bars, Restaurants und sogenannten Gesundheitsinstituten; Vorschriften für Arbeitgeber in Verbindung mit dem Niederlassungsrecht in der Europäischen Union.*

Einige Mitgliedstaaten haben Vorschriften für die Beschäftigung von Au-pair-Mädchen erlassen, um Ausbeutung zu verhindern.

In allen Mitgliedstaaten führen die Sozial- und Gesundheitsbehörden in Bars, Restaurants und Hotels Kontrollen durch, bei denen Fälle von Zwangsprostitution aufgedeckt werden können.

Die Mitgliedstaaten können von Betreibern von Bars, Nachtclubs, Massagesalons, Heiratsvermittlungs- und Hostessenagenturen sowie von Personen, die an der Beförderung von Zuwanderern beteiligt sind, die Vorlage eines polizeilichen Führungszeugnisses verlangen. Gilt diese Vorschrift in einem Mitgliedstaat, so muß dieser die Bescheinigungen, die von dem Mitgliedstaat ausgestellt wurden, in dem sich der Betreffende zuletzt aufgehalten hat, entsprechend den einschlägigen Gemeinschaftsrichtlinien mit Bezug zum Niederlassungsrecht in der Europäischen Gemeinschaft²⁹ anerkennen.

Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten:

Informationsaustausch über bewährte Verfahren betreffend die Vorschriften für die Beschäftigung von Au-pair-Mädchen;

Koordinierung zwischen den Inspektionsdiensten der Sozial- und Gesundheitsbehörden und den Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden mit dem Ziel, Opfer aufzufinden und Hilfe zu leisten;

Bewertung, inwieweit die Vorschriften der Gemeinschaftsrichtlinien betreffend das polizeiliche Führungszeugnis eine effektive Methode darstellen, den berechtigten Sorgen um die öffentliche Ordnung bezüglich der in ihren Anwendungsbereich fallenden Tätigkeiten zu begegnen;

Bewertung der Wirkung der Richtlinie 64/221 zur Koordinierung der Sondervorschriften für die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern, soweit sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind (Anwendung von Artikel 56 des Vertrags von Rom).

Maßnahme auf der Ebene der Kommission:

Darauf hinwirken, daß die Mitgliedstaaten den Nutzen der erforderlichen Bescheinigungen überprüfen und bei Bedarf geeignete Maßnahmen vorschlagen.

²⁹ Richtlinie 68/367, Richtlinie 75/368, Richtlinie 82/470

II.5.e: Fortbildung im sozialen Bereich

Zusätzlich zu den Empfehlungen der Wiener Konferenz sollten folgende Maßnahmen geplant werden: *Erarbeitung und Durchführung von Fortbildungsprogrammen z.B. für Fachkräfte aus dem Sozial- und Gesundheitsbereich zwecks Vermittlung von Sprachkenntnissen für die wirkungsvolle Betreuung der Opfer.*

Um die soziale und berufliche Rehabilitation der betroffenen Frauen zu ermöglichen, müssen diese - nach gewährter Aufenthaltsgenehmigung - die Möglichkeit zur Teilnahme an einer Ausbildung erhalten, damit sie sich ein neues Leben aufbauen können. Für die Angehörigen der Gesundheits- und sozialen Berufe sind gezielte Schulungsmaßnahmen vorzusehen.

In diesem Zusammenhang können Fortbildungsmaßnahmen für Lehrer sowie der Austausch von Informationsmaßnahmen, wie sie im Programm SOCRATES vorgesehen sind, von Bedeutung sein. Im Rahmen von SOCRATES könnten auch Erwachsenenbildungsprojekte für die Opfer finanziert werden³⁰.

Maßnahme auf der Ebene der Mitgliedstaaten:

Unterstützung lokaler und nationaler Fortbildungsprogramme für Fachpersonal des Sozial- und Gesundheitsbereichs.

Maßnahmen auf der Ebene der Kommission:

Prüfung der Möglichkeiten einer gezielten Fortbildung des Fachpersonals aus dem Sozial- und Gesundheitsbereich im Rahmen von "Socrates" und/oder "Leonardo";

Nutzung der Erwachsenenbildungsprogramme im Rahmen von "Socrates" und/oder "Leonardo" zugunsten der Opfer.

³⁰

Das Programm Socrates ist ein Mehrjahresprogramm der Europäischen Union im Bereich der allgemeinen Bildung. Besondere Schwerpunkte sind der Austausch von Hochschulstudenten im Rahmen des Programmteils "Erasmus" und die Gründung von Schulpartnerschaften im Rahmen des neuen Programmteils "Comenius". Das Programm deckt aber auch Bildungsmaßnahmen in anderen Bereichen ab, in denen neue Lehrmethoden erprobt und bewährte Verfahren verbreitet werden sollen.

Das Programm Leonardo ist ein Mehrjahresprogramm im Bereich der beruflichen Bildung. Wichtigste Ziele: Sensibilisierung der Lehrkräfte für europäische Fragen und Austausch junger Arbeitnehmer. Dieses Programm bietet Möglichkeiten zur Erprobung neuer Ausbildungsmethoden und zur Verbreitung bewährter Verfahren.

Beide Programme sollen zur Weiterverfolgung der Ziele des Europäischen Jahres des lebensbegleitenden Lernens genutzt werden.

Teil III: Zusammenarbeit mit Drittländern

Zu den großen entwicklungspolitischen Zielen der Gemeinschaft zählen die Bekämpfung der Armut, die Förderung der Menschenrechte und der Demokratie und die nachhaltige Entwicklung³¹. Frauenhandel berührt unmittelbar jeden dieser Bereiche.

Frauenhandel ist ein globales Phänomen, das von der Europäischen Union als solches angegangen werden muß. Das Augenmerk darf sich nicht einzig auf die Schleusung von Frauen aus Drittländern in die Mitgliedstaaten richten. Frauenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung findet in großem Maßstab auch innerhalb einzelner Entwicklungsländer (die Frauen werden aus ländlichen Gebieten in die Städte und in die Nähe der großen Verkehrsachsen gebracht) sowie zwischen Entwicklungsländern und benachbarten Entwicklungsländern mit bedeutender Sexindustrie statt. Allem Anschein nach nimmt der Frauenhandel zwischen Drittländern auch im Osten der Europäischen Union zu, wobei Frauen aus den Neuen Unabhängigen Staaten in die Länder Mittel- und Osteuropas verbracht werden.

Es werden bereits mehrere Instrumente eingesetzt, z.B. Programme für die Zusammenarbeit mit den Behörden verschiedener Herkunftsländer und die Inanspruchnahme von Haushaltslinien zur Finanzierung von NRO und Organisationen der Bürgergesellschaft (insbesondere Organisationen, die auf dem Gebiet der Menschenrechte tätig sind). Diese Instrumente könnten weiter ausgebaut werden. Gleichzeitig sollte alles getan werden, um den Dialog mit den Regierungen von Drittländern über die Lage der Menschenrechte voranzubringen. Dieser Aspekt wird heute in allen Abkommen zwischen der Gemeinschaft und Drittländern behandelt. Wichtigste Partner der Gemeinschaft sind bestimmte Herkunftsländer, mit denen der Dialog dringend intensiviert werden muß. Wichtig ist auch die Zusammenarbeit mit anderen Herkunftsdrittländern. Die Gemeinschaft sollte außerdem Anstrengungen unternehmen, um eine Zusammenarbeit zwischen betroffenen Drittlandsregionen in die Wege zu leiten³².

Maßnahme auf Ebene der Gemeinschaft und der Kommission:

Bei Abkommen mit Drittländern nach Möglichkeit Einbeziehung des Themas Frauenhandel und Suche nach geeigneten Formen der Zusammenarbeit.

Empfehlungen der Wiener Konferenz:

Entwicklung von Hilfsprogrammen und speziellen Maßnahmen zur Erleichterung der Wiedereingliederung in die Gesellschaft des Herkunftslandes und Beitrag zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung; u.a. sind dazu bestehende Gemeinschaftsprogramme für Entwicklungszusammenarbeit und Abkommen mit Drittländern besser zu nutzen und auszuweiten.

³¹ Artikel 130u EU-Vertrag

³² Mittel in begrenzter Höhe wurden bereits für Programme zur Wiedereingliederung von Frauen bereitgestellt, die in einigen asiatischen Ländern Opfer sexueller Ausbeutung sind.

Mitgliedstaaten und EU: Unterstützung von Initiativen der Herkunftsländer, die auf eine vollständige Wiedereingliederung der Opfer zielen.

III.1: Mittel- und Osteuropa und die Neuen Unabhängigen Staaten (NUS)

Die vorliegenden Programme setzen bei den eigentlichen Ursachen des Frauenhandels an. Sie festigen pluralistische demokratische Verfahren und Methoden mit dem Ziel, den umfassenden Reformprozeß in Wirtschaft und Politik voranzutreiben. Es werden bereits zahlreiche Maßnahmen finanziert, die darauf ausgerichtet sind, die Menschenrechte der Frauen und die Rechte der Kinder zu fördern und zu schützen³³. Von größter Bedeutung sind die Programme Phare und Tacis zur Unterstützung der Demokratisierung und der Entwicklung der Bürgergesellschaft in Mittel- und Osteuropa sowie den Neuen Unabhängigen Staaten. Es gilt, demokratische Prinzipien im Rahmen von Mehrparteiensystemen zu verankern und Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und unternehmerische Freiheit zu stärken. Angegangen wird das Problem des Frauenhandels bei Maßnahmen in den Bereichen Menschen- und Bürgerrechte, Chancengleichheit und Gleichbehandlung, Zugang zu Bildung und Medien sowie Leitung von Justiz- und Polizeibehörden. Im Zuge des 1994 von der Stichting Tegen Vrouwenhandel initiierten Demokratieprogramms wurde gemeinsam mit Partnern in der Tschechischen Republik und in Polen ein spezielles Projekt zur Bekämpfung des Frauenhandels finanziert.

Eine wichtige Rolle spielen auch die LIEN-Projekte der Programme Phare und Tacis zur Unterstützung von NRO-Initiativen zugunsten benachteiligter Bevölkerungsgruppen in Mittel- und Osteuropa. Eine besondere Zielgruppe sind Frauen, denen gesundheitsfördernde Maßnahmen und Hilfe mit dem Ziel der Aufwertung ihrer gesellschaftlichen Stellung angeboten und der Zugang zu Ausbildung und Beschäftigung ermöglicht werden. Randgruppen wie Straßenkinder, Obdachlose, Kranke, Rauschgiftsüchtige und gesellschaftlich Benachteiligte werden von diesem Programm ebenfalls erfaßt. Ziel ist es, ihnen den Zugang zu Mindestversorgung und Unterkunft zu ermöglichen und ihre soziale Wiedereingliederung zu erleichtern.

Maßnahmen auf Ebene der Gemeinschaft und der Kommission:

Weitere Nutzung der Programme Phare und Tacis (Demokratisierung und LIEN-Projekte);

Förderung der Inanspruchnahme ggf. geeigneter Gemeinschaftsprogramme im Rahmen der Zusatzprotokolle zu den Europaabkommen mit den MOEL;

Entwicklung des Rechtsrahmens in den MOEL und den NUS mit Hilfe der Programme Phare und Tacis im Rahmen der Politik-Beratung; Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwecks Verhinderung der illegalen Migration, u.a. entsprechende Maßnahmen innerhalb der neuen Programme aufgrund des dritten Pfeilers;

³³ Haushaltslinien in Titel B7-7 "Europäische Initiative zur Förderung der Demokratie und zum Schutz der Menschenrechte"

Unterrichtung der NRO, daß die Initiative zur Förderung der Demokratie (B7-7) Maßnahmen zugunsten der Opfer von Frauenhändlern abdecken kann; die Mittel können verwendet werden für Präventionskampagnen, die Schaffung von vertraulich arbeitenden Gesundheitseinrichtungen, die soziale, medizinische und psychologische Betreuung der Opfer, die Entwicklung breitangelegter Programme zur gesellschaftlichen Rehabilitation und/oder Wiedereingliederung der Opfer im Herkunftsland durch entsprechende Ausbildungsmaßnahmen, Rechtsbeistand sowie Konzeption von Aufklärungsmaßnahmen im Bereich Menschenrechte unter besonderer Berücksichtigung des Frauen- und Kinderhandels;

Inanspruchnahme der Haushaltslinie B7-707 für die Unterstützung von Organisationen, die den Opfern von Menschenrechtsverletzungen konkrete Hilfe gewähren (Rehabilitation, Rechtsbeistand, medizinische Versorgung und Hilfe für die Opfer von Menschenrechtsverletzungen), für spezielle Programme zugunsten der Opfer des Frauenhandels;

Gewährung von Zuschüssen für bestimmte Tätigkeiten von Organisationen, die sich für die Förderung der Menschenrechte einsetzen (B7-7040), speziell für die Bekämpfung des Frauenhandels.

Maßnahme auf der Ebene der EU:

Verbesserung der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit insbesondere mit den MOEL im Rahmen des strukturierten Dialogs über Fragen im Bereich Justiz und Inneres.

III.2: Afrika, Karibischer und Pazifischer Raum (AKP)

In den vorhandenen Programmen werden die Ursachen des Frauenhandels angegangen: z.B. Armut, Arbeitslosigkeit, Probleme im Gesundheitsbereich, gesundheitliche Verfassung der Prostituierten. Aus Haushaltsmitteln für den Bereich Menschenrechte³⁴ wurden u.a. ein Vorbereitungsseminar und sonstige Vorarbeiten sowie Reisekosten finanziert, so daß Vertreter von Organisationen aus der Dritten Welt an dem Weltkongreß gegen sexuelle Ausbeutung von Kindern zu gewerblichen Zwecken, der im August 1996 in Stockholm stattfand, teilnehmen konnten. Außerdem wurden NRO-Projekte kofinanziert, u.a. Öffentlichkeitsarbeit sowie Maßnahmen zur Wiedereingliederung von Straßenkindern, Prostituierten und Opfern des Frauenhandels; unterstützt wurden ebenfalls Netzwerke von frauenspezifischen NRO sowie von NRO, die sich in der Bekämpfung von Aids und sexuell übertragbaren Krankheiten engagieren.

Maßnahmen auf Ebene der Gemeinschaft und der Kommission:

Inanspruchnahme des Europäischen Entwicklungsfonds auf neuen Gebieten, wie Verbesserung der Gesetzgebung, Fortbildung des Personals von Justiz- und Polizeibehörden in der Problematik des Frauenhandels, Prävention und Öffentlichkeitsarbeit;

Förderung des Dialogs mit den AKP-Ländern unter Einbeziehung der Erfahrungen der Kommission im Bereich der Drogenbekämpfung; bei der nächsten Zusammenkunft der Gemeinsamen Versammlung Ernennung eines AKP-Berichterstatters, der mit der Einleitung eines Dialogs beauftragt wird;

Unterstützung eines Pilotprojekts, das in Zusammenarbeit mit NRO, Mitgliedstaaten und internationalen Organisationen geplant und in einem Zielland durchgeführt werden soll. Mögliche Schwerpunktbereiche: Prävention, Ausbildung und Rehabilitation (evtl. aktive Beteiligung betroffener Frauen an ihrer Rehabilitation, z.B. Konzeption, Vorbereitung und Durchführung von Kampagnen vor Ort);

zusammen mit anderen Beteiligten (NRO, Mitgliedstaaten, internationale Organisationen) Erarbeitung und Einleitung von Fördermaßnahmen, Forschungs- und Pilotprojekten (präventiv ausgerichtete Rehabilitations-, Sensibilisierungs- und Informationskampagnen für bestimmte Zielgruppen und die beteiligten Behörden), Inanspruchnahme der entsprechenden Haushaltslinien³⁵.

III.3: Länder Asiens, Lateinamerikas und des Mittelmeerraums (ALA/MED-Länder)

In ihrer Entwicklungszusammenarbeit mit den ALA/MED-Ländern verfolgt die Gemeinschaft einen differenzierten Ansatz zur Bekämpfung der Ursachen des Frauenhandels. Bereits in der Vergangenheit wurde stets ein großer Teil der Mittel für die Entwicklung der ländlichen Gebiete verwendet. Die Anstrengungen richteten sich auf die Bekämpfung der Armut, die Verbesserung der Verdienstmöglichkeiten in den Herkunftsgebieten und die Verringerung der Zahl derjenigen, die zur Migration gezwungen waren. Heute werden gezielt Frauen unterstützt. Es geht darum, ihre wirtschaftliche Stellung zu stärken und ihnen zu besseren Verdienstmöglichkeiten zu verhelfen; die Frauen sollen in die Lage versetzt werden, in Familie und Gemeinde aktiv bei Entscheidungen mitzuwirken. Ziel etlicher Frauenförderungsprogramme ist es, den Status der Frauen aufzuwerten, Mädchen den Zugang zur schulischen Grundbildung einschließlich Lesen und Schreiben zu ermöglichen und den Frauen zu helfen, Selbstvertrauen und ein besseres Verständnis ihrer Situation zu entwickeln.

In städtischen Gebieten setzen die von der Gemeinschaft finanzierten Programme in den Vierteln der Armen und Benachteiligten an, wo die Wahrscheinlichkeit, daß Frauen Opfer

³⁵

- B7-7020, Menschenrechte und Demokratie in den Entwicklungsländern;
- B7-6000, Beteiligung der Gemeinschaft an Maßnahmen von Nichtregierungsorganisationen zugunsten der Entwicklungsländer;
- B7-611, Frauen und Entwicklung;
- B7-633, Bereitstellung von Kleinkrediten und -darlehen für Frauen in Entwicklungsländern;
- B7-641, Rehabilitations- und Wiederaufbaumaßnahmen zugunsten von Entwicklungsländern;
- B7-6211, Gesundheitsprogramme und Bekämpfung von HIV/AIDS in den Entwicklungsländern.

sexueller Ausbeutung werden, besonders groß ist. Im Rahmen des "MEDA-Programms für Demokratie"³⁶ werden Maßnahmen durchgeführt, um das Engagement für Menschenrechte und demokratische Freiheiten, u.a. für die Rechte der Frauen, zu stärken. Ein mit 4 Mio. ECU ausgestattetes Programm in Mittelamerika legt den Schwerpunkt auf die Rehabilitation und Ausbildung heranwachsender Mädchen, die sexuell ausgebeutet wurden. Im Rahmen von Programmen für städtische Entwicklung werden Gemeinde-Netze unterstützt und Kredite für Tätigkeiten gewährt, die Verdienstmöglichkeiten bieten; die Programme umfassen ferner Drogenbekämpfungsmaßnahmen und Unterstützung für die Bildung von Frauen-Solidaritätsgruppen. Besondere Priorität haben Betreuungszentren sowie Ausbildungs- und Rehabilitationsmaßnahmen für Straßenkinder, vor allem Mädchen, die oft als erste Opfer sexueller Ausbeutung werden.

Maßnahmen auf der Ebene der Kommission:

In Zusammenarbeit mit anderen Beteiligten (NRO, Mitgliedstaaten, internationale Organisationen) Ermittlung von einschlägig tätigen NRO (z.B. Frauenverbände) im Mittelmeerraum, in Asien und Lateinamerika;

Erleichterung der Einbeziehung eines Projekts zur Bekämpfung des Frauenhandels in das "MEDA-Programm für Demokratie", Inanspruchnahme sonstiger einschlägiger Haushaltslinien³⁷ zur Erarbeitung und Finanzierung von Fördermaßnahmen, Forschungs- und Pilotprojekten (präventiv ausgerichtete Rehabilitations-, Sensibilisierungs- und Informationskampagnen für bestimmte Zielgruppen und die beteiligten Behörden) sowie von Projekten für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Wiedereingliederung der Opfer.

Maßnahme auf der Ebene der Gemeinschaft:

Förderung des Dialogs über das Problem der sexuellen Ausbeutung, wenn möglich in Verbindung mit Abkommen mit Drittländern.

³⁶ Im Rahmen dieses Programms hat die Kommission bereits Mittel für eine NRO in Tunesien, "El Taller", bereitgestellt, die sich für die Einrichtung eines ständigen Gerichts einsetzt, das mit Fällen von Gewalt gegen Frauen befaßt werden soll.

³⁷ B7-611, Frauen und Entwicklung
B7-633, Bereitstellung von Kleinkrediten und -darlehen für Frauen in Entwicklungsländern
B7-703, Menschenrechte; es wäre zu prüfen, ob die Haushaltslinien für den Bereich der Entwicklungszusammenarbeit auch Projekte dieser Art abdecken.

Teil IV: Schlußfolgerung

Nachdem verschiedene internationale Gremien in jüngster Zeit Initiativen zum Frauenhandel ergriffen haben, nimmt dieses Thema auf der politischen Tagesordnung der EU einen vorrangigen Platz ein. Die Planung der erforderlichen Maßnahmen sollte abgeschlossen werden, damit möglichst bald mit der praktischen Umsetzung begonnen werden kann. Dabei sollte der vorhandene politische Elan erhalten und genutzt werden. Europa braucht jetzt ein konsequentes, langfristig angelegtes Konzept. Die Kommission schlägt in dieser Mitteilung Maßnahmen vor³⁸, die in den einschlägigen Foren umgehend erörtert werden sollten. Mit Genugtuung nimmt die Kommission zur Kenntnis, daß die Niederlande, die demnächst den Vorsitz im Rat übernehmen, dem Thema Frauenhandel ebenfalls Priorität einräumen wollen³⁹. Die Kommission wird sich ihrerseits um Kontakte zu den in diesem Bereich tätigen NRO bemühen.

Was die Arbeiten im Bereich des dritten Pfeilers - neben den bereits laufenden bedeutenden Initiativen - anbelangt, ist Kontinuität dadurch gewährleistet, daß der Rat "Justiz und Inneres" beschlossen hat, das Thema Menschenhandel als vorrangigen Punkt in sein mehrjähriges Arbeitsprogramm aufzunehmen. Auch in anderen Bereichen, in denen Ziele festzulegen sind und die Umsetzung regelmäßig zu bewerten ist, bedarf es eines ähnlich langfristigen Konzepts.

Wenn die Union die Frage des Menschen- bzw. Frauenhandels ernsthaft angehen will, müssen auf der Ebene der EU wie auch der Mitgliedstaaten angemessene Finanzmittel bereitgestellt werden. In diesem Zusammenhang ist es als positives Zeichen der Anerkennung des Problems zu werten, daß das Europäische Parlament im Dezember 1996 voraussichtlich Mittel in Höhe von 3 Mio. ECU für Maßnahmen zugunsten von ausgebeuteten Frauen und Kindern genehmigen wird.

Nach Ansicht der Kommission müssen alle EU-Organe und die Mitgliedstaaten das weltweit zunehmende Problem des Frauenhandels mit seinen schwerwiegenden Folgen weiterhin mit aller Kraft bekämpfen.

³⁸ siehe Übersicht in Anhang 1

³⁹ Die Kommission wird eine Ministerkonferenz zum Thema Menschen- und Frauenhandel unterstützen, die im April 1997 in Den Haag stattfinden wird.

Anhang 1: Übersicht über die in der Mitteilung vorgeschlagenen Maßnahmen

TEIL II: ENTWICKLUNG EINES INTEGRIERTEN MULTIDISZIPLINÄREN KONZEPTS

II.1 Interdisziplinäre Vorschläge

II. 1. a: Das Programm "STOP" zur Bekämpfung des Menschenhandels

Maßnahme auf der Ebene der EU:

- Rasche Verabschiedung und Umsetzung des Programms "STOP".

II. 1. b: Daten und Untersuchungen

Maßnahmen auf Ebene der Gemeinschaft und der Kommission:

- Nach Möglichkeit Nutzung und Aufstockung der Linien des Gemeinschaftshaushalts für die Finanzierung der Sozialpolitik, um die vorgenannten Möglichkeiten auszuloten; ergänzend dazu Untersuchungen zur Rolle des Frauenhandels bei der Verbreitung sexuell übertragbarer Krankheiten und des Drogenmißbrauchs; Ermittlung der wichtigsten Bereiche für einschlägige Untersuchungen im Rahmen von Workshops für vor Ort Tätige und Forscher;
- Veröffentlichung und Verbreitung der von der Kommission unterstützten Forschungsmaßnahmen.

Maßnahme auf der Ebene der EU:

- Genehmigung von Untersuchungen im Rahmen des Programms "STOP", unter besonderer Berücksichtigung der künftigen Arbeit der Drogenstelle von Europol.

II. 1. c: Zusammenarbeit und Koordinierung

Maßnahme auf der Ebene der Mitgliedstaaten:

- Prüfung von Möglichkeiten zur Verbesserung der Erhebung nationaler Daten und der Kommunikation zwischen den Gruppen und Behörden.

Maßnahme auf Ebene der Mitgliedstaaten und der Kommission:

- Enge Koordinierung mit Blick auf die Arbeiten im Europarat.

Maßnahme auf Ebene der EU und der Kommission:

- Prüfung von Möglichkeiten zur Durchführung koordinierter Politiken und ggf. gemeinsamer Maßnahmen mit anderen internationalen Organisationen;
- Intensivierung des Dialogs mit den NRO innerhalb und außerhalb der EU und Förderung ihrer Netzwerkarbeit.

II. 1. d: Informationskampagnen

Maßnahmen auf Ebene der Gemeinschaft und der Kommission:

- In Zusammenarbeit mit der Haushaltsbehörde Prüfung von Möglichkeiten zur Aufstockung der Mittel für die Informationsarbeit der NRO;
- Förderung von Informationskampagnen über Hilfsangebote für Opfer;
- Förderung von Informationskampagnen zur Abschreckung potentieller Klienten.

Maßnahme auf Ebene der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten:

- Im Einklang mit dem Vierten mittelfristigen Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Chancengleichheit verstärkte Einrichtung von Informationssystemen über die Rechte der Opfer; regelmäßiger Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über Möglichkeiten der Behandlung von Menschenrechtsverletzungen durch Menschenhandel.

Maßnahme auf der Ebene der Kommission:

- In Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten Planung koordinierter Informationskampagnen in Drittländern, die gemeinsam mit den EU-Delegationen durchgeführt werden sollen.

II. 1. e: Fortbildung

Maßnahmen:

- | | | |
|------------------|----------|--|
| s. insbesondere: | II.2.a - | Fortbildung für Beamte der Ausländerbehörden |
| | II.4.b - | Fortbildung für Beamte der Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden |
| | II.5.e - | Fortbildung im sozialen Bereich |

II. 2 Migration

II. 2. a: Schulungen für die Beamten der Ausländerbehörden

Maßnahmen auf der Ebene der EU:

- Im Rahmen des Programms "STOP" Schulungen für Beamte der Ausländerbehörden;
- Im Rahmen des mehrjährigen Programms "Sherlock" Schulungen zum Thema Dokumentenfälschung.

Maßnahme auf der Ebene der Kommission:

- Vorschlag für ein mehrjähriges Fortbildungs- und Austauschprogramm für Beamte, die mit der Thematik Einwanderung, Asyl und Außengrenzen befaßt sind; Berücksichtigung der Notwendigkeit spezifischer Schulungen für Beamte, die mit diesen Aspekten bei der Prävention und Bekämpfung des Frauenhandels zu tun haben.

II. 2. b: Befristete Aufenthaltserlaubnis

Maßnahme auf der Ebene der EU:

- Rasche Einigung über das geplante gemeinsame Vorgehen bei der Erteilung einer befristeten Aufenthaltserlaubnis für Opfer.

II. 3 Zusammenarbeit der Justizbehörden

II. 3. b: Nationale Rechtsvorschriften

Maßnahmen auf der Ebene der EU:

- Im Rahmen des Programms "STOP" Umsetzung des Vorschlags, Informationen über einschlägige nationale Rechtsvorschriften zusammenzutragen, deren Wirksamkeit zu bewerten und die Zusammenarbeit der Justizbehörden zu erleichtern;
- Aufforderung an die Herkunfts-Drittländer, ggf. Strafrechtsvorschriften gegen Schlepper zu erlassen.

II. 3. c: Neues Rechtsinstrument der Europäischen Union

Maßnahme auf Ebene der Mitgliedstaaten und der EU:

- Einigung über ein gemeinsames Vorgehen im Bereich der justitiellen Zusammenarbeit zum Thema Frauenhandel, einschließlich der vorgenannten

zentralen Themen; Prüfung der Möglichkeit, das Extraterritorialitätsprinzip in die Strafrechtsvorschriften zur Ahndung von Menschenhändlern aufzunehmen.

II. 3. d: Strafrechtliche Sanktionen

Maßnahme auf der Ebene der Mitgliedstaaten

- Ggf. Einführung strengerer Strafen für Menschenhandel, entsprechend der Schwere der Straftat.

II. 4 Polizeiliche Zusammenarbeit

II. 4. a: Kooperation und Kommunikation

Maßnahme auf der Ebene der Mitgliedstaaten:

- Unverzügliche Ratifizierung des Europol-Übereinkommens

Maßnahme auf der Ebene der EU:

- Erstellung eines Verzeichnisses spezialisierter Stellen, Benennung von Anlaufstellen in den Mitgliedstaaten.

II. 4. b: Fortbildung für Beamte der Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden

Maßnahmen auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten:

- Einbeziehung der genannten Maßnahmen in die Schulungsprogramme für Beamte der Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden im Rahmen des Programms "STOP";
- Sensibilisierung der Polizei für die Lage der Opfer, z.B. durch gemeinsame Schulungsmaßnahmen mit Einrichtungen, die Opfer betreuen;
- Vermittlung der erforderlichen Sprachkenntnisse, andernfalls Bereitstellung von Dolmetschern;
- gemeinsame Schulungsmaßnahmen mit Einrichtungen, die Opfer betreuen;
- Entwicklung von Schulungsmaßnahmen im Bereich Menschenhandel für Beamte der Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden im Rahmen des Programms "Oisin".

Maßnahme auf der Ebene der Mitgliedstaaten:

- Auf Wunsch der Opfer Einsatz entsprechend ausgebildeter Polizeibeamtinnen, wobei die Opfer auf diese Möglichkeit hinzuweisen sind.

II. 4. c: Drittländer

Maßnahmen auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten:

- Öffnung der Fortbildungsmaßnahmen für Beamte aus Mittel- und Osteuropa; Einrichtung weiterer Anlaufstellen für die Kontakte zwischen der EDU und Drittländern;
- optimaler Einsatz der Verbindungsbeamten in den Herkunftsländern, um insbesondere durch gemeinsame Nutzung der Ressourcen die Zusammenarbeit mit den lokalen Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden zu verbessern.

II. 5 Soziales und Beschäftigung

II. 5. b: Programme im sozialen Bereich

Maßnahme auf der Ebene der Mitgliedstaaten:

- Unterstützung und Entwicklung von lokalen bzw. nationalen Hilfsprogrammen, von Programmen zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung und von Wiedereingliederungsmaßnahmen.

Maßnahmen auf der Ebene der Kommission:

- Nutzung sämtlicher Möglichkeiten des neuen Programms Integra zur Unterstützung der Opfer des Frauenhandels in Abstimmung mit den Mitgliedstaaten;
- Nutzung des Programms "Leonardo" für Ausbildungsangebote zugunsten von gefährdeten Personengruppen;
- Hilfe für die Opfer des Frauenhandels im Rahmen der Programme "Prävention von Aids und bestimmten anderen übertragbaren Krankheiten ... im Bereich der öffentlichen Gesundheit (1996-2000)" und "Gesundheitsförderung ... im Bereich der öffentlichen Gesundheit (1996-2000)".

II. 5. c: Betreuungs- und Rehabilitationszentren

Maßnahme auf der Ebene der Mitgliedstaaten:

- Unterstützung von Betreuungs- und Rehabilitationszentren in allen Mitgliedstaaten

Maßnahmen auf der Ebene der Kommission:

- Prüfung von Hilfsmöglichkeiten im Rahmen des Programms "Jugend für Europa", wie Einrichtung von Betreuungsstellen; wenn möglich sollten junge Mitglieder des Europäischen Freiwilligendienstes an Rehabilitationsprojekten beteiligt werden;

- Austausch von Erfahrungen und bewährten Methoden mit Blick auf die Einrichtung von Rehabilitationszentren, Zugang zu den Zentren (beispielsweise durch Einsatz von "Outreach"-Personal), Gewährleistung der Vertraulichkeit usw..

II. 5. d: Beschäftigungsbedingungen

Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten:

- Informationsaustausch über bewährte Verfahren betreffend die Vorschriften für die Beschäftigung von Au-pair-Mädchen;
- Koordinierung zwischen den Inspektionsdiensten der Sozial- und Gesundheitsbehörden und den Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden mit dem Ziel, Opfer aufzufinden und Hilfe zu leisten;
- Bewertung, inwieweit die Vorschriften der Gemeinschaftsrichtlinien betreffend das polizeiliche Führungszeugnis eine effektive Methode darstellen, den berechtigten Sorgen um die öffentliche Ordnung bezüglich der in ihren Anwendungsbereich fallenden Tätigkeiten zu begegnen;
- Bewertung der Wirkung der Richtlinie 64/221 zur Koordinierung der Sondervorschriften für die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern, soweit sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind (Anwendung von Artikel 56 des Vertrags von Rom).

Maßnahme auf der Ebene der Kommission:

- Darauf hinwirken, daß die Mitgliedstaaten den Nutzen der erforderlichen Bescheinigungen überprüfen und bei Bedarf geeignete Maßnahmen vorschlagen.

II. 5. e: Fortbildung im sozialen Bereich

Maßnahme auf der Ebene der Mitgliedstaaten:

- Unterstützung lokaler und nationaler Fortbildungsprogramme für Fachpersonal des Sozial- und Gesundheitsbereichs.

Maßnahmen auf der Ebene der Kommission:

- Prüfung der Möglichkeiten einer gezielten Fortbildung des Fachpersonals aus dem Sozial- und Gesundheitsbereich im Rahmen von "Socrates" und/oder "Leonardo";
- Nutzung der Erwachsenenbildungsprogramme im Rahmen von "Socrates" und/oder "Leonardo" zugunsten der Opfer.

Teil III: Zusammenarbeit mit Drittländern

Maßnahme auf Ebene der Gemeinschaft und der Kommission:

- Bei Abkommen mit Drittländern nach Möglichkeit Einbeziehung des Themas Frauenhandel und Suche nach geeigneten Formen der Zusammenarbeit.

III. 1 Mittel- und Osteuropa und die Neuen Unabhängigen Staaten (NUS)

Maßnahmen auf Ebene der Gemeinschaft und der Kommission:

- Weiterhin Nutzung der Programme Phare und Tacis (Demokratisierung und LIEN-Projekte);
- Förderung der Inanspruchnahme ggf. geeigneter Gemeinschaftsprogramme im Rahmen der Zusatzprotokolle zu den Europaabkommen mit den MOEL;
- Entwicklung des Rechtsrahmens in den MOEL und den NUS mit Hilfe der Programme Phare und Tacis im Rahmen der Politik-Beratung; Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwecks Verhinderung der illegalen Migration, u.a. entsprechende Maßnahmen innerhalb der neuen Programme aufgrund des dritten Pfeilers;
- Unterrichtung der NRO, daß die Initiative zur Förderung der Demokratie (B7-7) Maßnahmen zugunsten der Opfer von Frauenhändlern abdecken kann; die Mittel können verwendet werden für Präventionskampagnen, die Schaffung von vertraulich arbeitenden Gesundheitseinrichtungen, die soziale, medizinische und psychologische Betreuung der Opfer, die Entwicklung breitangelegter Programme zur gesellschaftlichen Rehabilitation und/oder Wiedereingliederung der Opfer im Herkunftsland durch entsprechende Ausbildungsmaßnahmen, Rechtsbeistand sowie Konzeption von Aufklärungsmaßnahmen im Bereich Menschenrechte unter besonderer Berücksichtigung des Frauen- und Kinderhandels;
- Inanspruchnahme der Haushaltslinie B7-707 für die Unterstützung von Organisationen, die den Opfern von Menschenrechtsverletzungen konkrete Hilfe gewähren (Rehabilitation, Rechtsbeistand, medizinische Versorgung und Hilfe für die Opfer von Menschenrechtsverletzungen), für spezielle Programme zugunsten der Opfer des Frauenhandels;
- Gewährung von Zuschüssen für bestimmte Tätigkeiten von Organisationen, die sich für die Förderung der Menschenrechte einsetzen (B7-7040), speziell für die Bekämpfung des Frauenhandels.

Maßnahme auf der Ebene der EU:

- Verbesserung der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit insbesondere mit den MOEL im Rahmen des strukturierten Dialogs über Fragen im Bereich Justiz und Inneres.

III. 2 Afrika, Karibischer und Pazifischer Raum (AKP)

Maßnahmen auf Ebene der Gemeinschaft und der Kommission:

- Inanspruchnahme des Europäischen Entwicklungsfonds auf neuen Gebieten, wie Verbesserung der Gesetzgebung, Fortbildung des Personals von Justiz- und Polizeibehörden in der Problematik des Frauenhandels, Prävention und Öffentlichkeitsarbeit;
- Förderung des Dialogs mit den AKP-Ländern unter Einbeziehung der Erfahrungen der Kommission im Bereich der Drogenbekämpfung; bei der nächsten Zusammenkunft der Gemeinsamen Versammlung Ernennung eines AKP-Berichterstatters, der mit der Einleitung eines Dialogs beauftragt wird;
- Unterstützung eines Pilotprojekts, das in Zusammenarbeit mit NRO, Mitgliedstaaten und internationalen Organisationen geplant und in einem Zielland durchgeführt werden soll. Mögliche Schwerpunktbereiche: Prävention, Ausbildung und Rehabilitation (evtl. aktive Beteiligung betroffener Frauen an ihrer Rehabilitation, z.B. Konzeption, Vorbereitung und Durchführung von Kampagnen vor Ort);
- zusammen mit anderen Beteiligten (NRO, Mitgliedstaaten, internationale Organisationen) Erarbeitung und Einleitung von Fördermaßnahmen, Forschungs- und Pilotprojekten (präventiv ausgerichtete Rehabilitations-, Sensibilisierungs- und Informationskampagnen für bestimmte Zielgruppen und die beteiligten Behörden), Inanspruchnahme der entsprechenden Haushaltslinien.

III. 3 Länder Asiens, Lateinamerikas und des Mittelmeerraums (ALA/MED-Länder)

Maßnahmen auf der Ebene der Kommission:

- In Zusammenarbeit mit anderen Beteiligten (NRO, Mitgliedstaaten, internationale Organisationen) Ermittlung von einschlägig tätigen NRO (z.B. Frauenverbände) im Mittelmeerraum, in Asien und Lateinamerika;
- Erleichterung der Einbeziehung eines Projekts zur Bekämpfung des Frauenhandels in das "MEDA-Programm für Demokratie", Inanspruchnahme sonstiger einschlägiger Haushaltslinien⁴⁰ zur Erarbeitung und Finanzierung von Fördermaßnahmen, Forschungs- und Pilotprojekten (präventiv ausgerichtete Rehabilitations-, Sensibilisierungs- und Informationskampagnen für bestimmte Zielgruppen und die beteiligten Behörden) sowie von Projekten zur gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wiedereingliederung der Opfer.

Maßnahme auf der Ebene der Gemeinschaft:

- Förderung des Dialogs über das Problem der sexuellen Ausbeutung, wenn möglich in Verbindung mit Abkommen mit Drittländern.

⁴⁰

B7-611, Frauen und Entwicklung

B7-633, Bereitstellung von Kleinkrediten und -darlehen für Frauen in Entwicklungsländern

B7-703, Menschenrechte; es wäre zu prüfen, ob die Haushaltslinien für den Bereich der Entwicklungszusammenarbeit auch Projekte dieser Art abdecken.

Anhang 2: Auszüge aus einschlägigen Dokumenten zum Thema "Menschenhandel"

1. Tagung des Rates "Justiz und Inneres" v. 29./30.11.1993 - Empfehlungen zum Menschenhandel zum Zwecke der Prostitution

Empfehlung 1:

Da für die wirksame Bekämpfung der Zuhälterei und für die Zerschlagung der Systeme zur organisierten Ausbeutung der Prostitution die bestmögliche Unterrichtung der Polizeibeamten über die Gesetze der anderen Länder sowie über die Bekämpfungsmethoden und Polizeipraktiken in anderen Ländern erforderlich ist, empfiehlt der Rat, daß bilaterale Initiativen zur Fortbildung der Polizeibeamten in diesem Bereich ergriffen werden.

Empfehlung 2:

Da für eine wirksame Bekämpfung der Ausbeutung der Prostitution eine zentrale Erfassung der Informationen auf nationaler Ebene erforderlich sein könnte, empfiehlt der Rat, daß die einzelstaatlichen Behörden prüfen, ob Strukturen für die nationale Koordination in den einzelnen Staaten geschaffen werden können und ob der internationale Austausch dieser Informationen ausgebaut werden kann.

Empfehlung 3:

Der Rat hebt hervor, daß die Rolle der in die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft sowie in die Herkunftsländer der Opfer der Prostitutionsnetze abgeordneten Verbindungsoffiziere, mit allgemeiner Zuständigkeit, bei der Sammlung und Weitergabe von diesbezüglichen Informationen verstärkt werden muß.

Empfehlung 4:

Da es in den meisten Mitgliedstaaten keine speziellen Vorschriften über den zum Zwecke der Prostitution betriebenen Menschenhandel gibt, weist der Rat darauf hin, daß geprüft werden sollte, ob eine Sensibilisierungsaktion bei den diplomatischen und konsularischen Stellen und den Grenzkontrollbehörden durchgeführt werden soll, um die Ausbeutung der Prostitution zu verhindern, und zwar insbesondere im Rahmen der Prüfung von Visaanträgen.

Empfehlung 5:

Der Rat beschließt, daß die Beratungen über die Bekämpfung des zum Zweck der Prostitution betriebenen Menschenhandels sowohl im Hinblick auf die Zusammenarbeit von Verwaltung, Polizei und Justiz als auch im Hinblick auf Fragen der Einwanderung und des Zugangs zum Hoheitsgebiet weitergeführt und vertieft werden.

2. Wiener Deklaration und Aktionsprogramm A/CONF 157/23 Weltkonferenz über Menschenrechte in Wien vom 14. bis 16. Juni 1993

Teil I § 18: Die Rechte der Frau und des Mädchens sind unveräußerlicher, integraler und unteilbarer Bestandteil der universellen Menschenrechte (...).

Gewalt gegen Frauen und alle Formen der Ausbeutung einschließlich der Ausbeutung aufgrund kulturell bedingter Benachteiligung und internationalen Menschenhandels sind unvereinbar mit der Würde und dem Wert des Menschen und müssen beseitigt werden.

Teil II § 38: Die Weltkonferenz über Menschenrechte unterstreicht die Bedeutung der Arbeiten zur Beseitigung aller Formen der Ausbeutung von Frauen und des Frauenhandels (...).

3. Pekinger Deklaration und Aktionsplattform der Vierten Weltfrauenkonferenz in China vom 4. bis 15. September 1995

Ziel D Gewalt gegen Frauen

§ 122: Die wirksame Bekämpfung des Handels mit Frauen und Mädchen zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung ist eine dringende internationale Forderung. Die Umsetzung der Konvention zur Unterbindung des Menschenhandels und der Ausnutzung der Prostitution anderer vor 1949 sowie weiterer einschlägiger Instrumente muß überprüft und gestärkt werden. Die Ausbeutung von Frauen in der Prostitution und in Menschenhändlerringen im internationalen Maßstab ist zu einem Pfeiler der internationalen organisierten Kriminalität geworden. Die Sonderberichterstatterin der Menschenrechtskommission zum Thema Gewalt gegen Frauen, die diese Straftaten als zusätzliche Ursache für die Verletzung der Menschenrechte und Grundfreiheiten von Frauen und Mädchen ermittelt hat, wird aufgefordert, im Rahmen ihres Mandats dringend die Frage des internationalen Frauenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung sowie die Fragen der Zwangsprostitution, Vergewaltigung, des sexuellen Mißbrauchs und des Sextourismus zu untersuchen. Für Frauen und Mädchen, die Opfer dieses internationalen Handels wurden, besteht ein erhöhtes Risiko an ? Gewalttaten, ungewollten Schwangerschaften und Ansteckungen mit sexuell übertragbaren Krankheiten, einschließlich der Infizierung mit dem HIV-Virus.

Strategisches Ziel D3: Beseitigung des Frauenhandels und Unterstützung der Opfer von Gewalttaten im Rahmen von Prostitution und Frauenhandel (siehe dazu den Wortlaut von § 130 a, b, c, d, e).

4. Empfehlungen der Europäischen Konferenz zum Frauenhandel in Wien, am 10. und 11. Juni 1996

Empfehlungen der Arbeitsgruppe zur Wanderungspolitik

Die Arbeitsgruppe zur Wanderungspolitik -

ausgehend von der allgemeinen Zustimmung zu der Forderung, die Wanderungspolitik so anzupassen, daß der Frauenhandel effizienter verhütet und bekämpft werden kann,

in Anerkennung der Tatsache, daß zur Bekämpfung des Frauenhandels eine effizientere und engere Zusammenarbeit zwischen den Zielländern und den Herkunfts- sowie Transitländern erforderlich ist, fordert eine Verbesserung und Koordinierung der Erhebung und des Austausches von Informationen und Statistiken mit dem Ziel der Bündelung des in den zahlreichen Institutionen der EU und sonstigen Institutionen vorhandenen Fachwissens;

empfiehlt die Unterstützung der Forschung zu aktuellen Tendenzen im Frauenhandel;

unterstreicht die Bedeutung einer verbesserten Ausbildung der Beamten, die mit Migrationsfragen einschließlich des Frauenhandels befaßt sind, im Rahmen künftiger mehrjähriger Austauschprogramme.

Um eine Einreise potentieller Opfer verhindern zu können, empfiehlt die Arbeitsgruppe zu Wanderungsfragen:

Verbesserung des Informationsstandes der Beamten der Mitgliedstaaten, einschließlich der in den Botschaften und Konsulaten mit der Erteilung von Visa befaßten Beamten, damit Verdachtsfälle erkannt werden, bevor den Opfern ein Visum erteilt wird, um so den organisierten Menschenhandel im Herkunftsland zu unterbinden;

Verbesserung der Information der potentiellen Opfer in den Herkunftsländern durch Kampagnen, in denen über die Chancen und Rechte von Einzelpersonen, aber auch über die Beschränkungen dieser Rechte bei legaler Zuwanderung sowie über die Risiken im Falle einer illegalen Zuwanderung informiert wird.

Zur Bekämpfung des Frauenhandels nach dem Zeitpunkt der Einreise der Opfer in das Zielland empfiehlt die Arbeitsgruppe zu Wanderungsfragen:

zu prüfen, ob Opfer, die als Zeugen in Gerichtsverfahren aussagen sollen, eine vorübergehende Aufenthaltserlaubnis erteilt werden kann;

zu prüfen, ob Frauen, die Opfer des Frauenhandels wurden, bei der Rückkehr und insbesondere bei der Reintegration in die Gesellschaft ihres Herkunftslandes unterstützt werden können;

die umfangreiche Arbeit der nicht staatlichen Organisationen anzuerkennen und die Zusammenarbeit zwischen diesen Organisationen und staatlichen Stellen zu fördern.

Empfehlungen der Arbeitsgruppe zur Zusammenarbeit der Justizbehörden

Der Frauenhandel ist eine schwerwiegende Form des organisierten Verbrechens, durch das die Rechte der Opfer in besonderer Weise mißachtet und die Würde der Frauen verletzt werden.

Anstelle des Entwurfs einer strafrechtlichen Definition sollten alle Seiten des Frauenhandels beleuchtet werden und in diesem Rahmen der Mißbrauch und die Ausnutzung der besonders schwachen Position und Abhängigkeit der Opfer abhängig von einer scheinbaren Einwilligung und den Mitteln und Methoden des Handels untersucht

werden. Die gemeinsame Maßnahme gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit könnte ein Beispiel für die Bekämpfung des Frauenhandels sein.

Die Arbeitsgruppe zur Zusammenarbeit der Justizbehörden empfiehlt der Europäischen Union daher folgende Maßnahmen:

Prüfung der Notwendigkeit von Maßnahmen zur Schaffung eines Straftatbestands für die Ausnutzung der schwachen Position von Frauen, wenn diese - mit oder ohne deren Einwilligung Gegenstand des Frauenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung geworden sind;

Erstellung eines Verzeichnisses der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften über strafbare Handlungen im Zusammenhang mit dem Frauenhandel und deren Bewertung sowie Angaben zur gerichtlichen Verfolgung im Ausland begangener Straftaten und zur Zahl der Anklageerhebungen und Verurteilungen;

Förderung der Ratifizierung und wirksamen Umsetzung bestehender internationaler Konventionen über den Menschenhandel;

Anwendung der Vorschriften über die Beschlagnahme illegal erworbener Vermögenswerte und die Geldwäsche auf den Frauenhandel;

Gewährleistung eines Informationsaustauschs zum Frauenhandel zwischen den Justizbehörden einschließlich der Schaffung einer Rechtsgrundlage für sofortige Bereitstellung von Informationen;

Jeder Mitgliedstaat sollte eine Koordinierungsstelle für die Bekämpfung des Frauenhandels einrichten, in der Vertreter der Justiz, Polizei, Einwanderungsbehörden und sonstiger zuständiger Behörden und Organisationen zusammenarbeiten;

Der Frauenhandel ist eine Form des organisierten Verbrechens. Daher sollte bestätigt werden, daß die Entschließungen der EU vom 23. November 1995 über den Schutz von Zeugen bei der Bekämpfung des organisierten Verbrechens (sowie die Entschließung über Personen, die bei der strafrechtlichen Verfolgung des organisierten Verbrechens mitwirken) auf alle Zeugen einschließlich der Opfer anzuwenden sind;

Sicherstellen der Verfügbarkeit der Opfer für die Dauer der polizeilichen Ermittlungen und der strafrechtlichen Verfolgung durch die Gewährung einer vorläufigen Aufenthaltserlaubnis; Gewährleistung der wirksamen Abstimmung mit den Einwanderungsbehörden, um eine Ausweisung ohne Absprache mit den Behörden, die in Fällen von Frauenhandel ermitteln, zu vermeiden und Gewährleistung der finanziellen und sonstigen Unterstützung der Opfer während dieses Zeitraums;

Hervorhebung der Notwendigkeit einer stärkeren Zusammenarbeit mit den Organisationen, die Opfer betreuen;

Einleitung von Maßnahmen zur Bekämpfung des Mißbrauchs des Internets für Zwecke der sexuellen Ausbeutung.

Empfehlungen der Arbeitsgruppe Zusammenarbeit der Justiz und Polizeibehörden

Allgemeine Empfehlungen

Die Frauen sind beim Frauenhandel Opfer eines Verbrechens und sollten daher als solche behandelt werden. Die Unterstützung der Opfer muß daher ein grundlegendes Anliegen sein.

Ermittlungen werden immer dann erfolgreich sein, wenn die Opfer aktiv mitwirken; dies ist zu fördern und zu erleichtern durch geeignete Rechtsvorschriften wie die Erteilung besonderer Aufenthaltserlaubnisse und Maßnahmen zum Zeugenschutz.

Die Zusammenarbeit zwischen staatlichen Stellen und nicht staatlichen Organisationen muß ausgebaut werden.

Besondere Beachtung müssen alle Arten des Menschenhandels zum Zwecke sexueller Ausbeutung finden. Zudem werden gesonderte Untersuchungen des Frauenhandels zum Zwecke sexueller Ausbeutung sowohl die allgemeine Forschung voranbringen als auch zur Ermittlung spezifischer Erfordernisse und Vorgehensweisen führen.

Zur Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes sind klare Definitionen auf nationaler und internationaler Ebene erforderlich. Zu beachten ist, daß Frauenhandel nicht immer mit illegaler Einwanderung verbunden ist. Legale Migrantinnen können ebenfalls Opfer von Frauenhandel werden.

Dem Frauenhandel sollte stärkere politische Bedeutung beigemessen werden, damit die staatlichen Stellen geeignete Maßnahmen treffen können.

Auf nationaler und internationaler Ebene muß ein interdisziplinäres Netz von Agenturen eingerichtet werden. Eine einzige Agentur ist für die Behandlung dieses komplexen Gegenstandes nicht geeignet.

In den Herkunftsländern müssen bessere Informationen bereitgestellt werden, um potentielle Opfer und die zuständigen Stellen zu warnen.

Innerstaatliche Ebene

Die Strafverfolgungsbehörden müssen dafür Sorge tragen, daß sowohl bei ihren Angehörigen als auch bei anderen Behörden das Bewußtsein um diese Problematik geweckt wird. Initiativen, die im Umfeld der Behörden in Angriff genommen wurden, sollten gefördert werden.

Die Schaffung einer zentralen Verwaltungsstelle in jedem Mitgliedstaat würde zu einem multidisziplinären Vorgehen beitragen, wobei die Erfahrungen einiger EU-Mitgliedstaaten genutzt werden könnten. Die Beteiligung aller einschlägigen Behörden und Nichtregierungsorganisationen muß gewährleistet sein.

Eine Strategie, die in jedem Land entwickelt werden muß, sollte auf der folgenden Logik gründen:

- konkretes Verständnis des Phänomens durch Entwicklung strategischer und operationeller Analysen, wobei nicht nur polizeiliche Erkenntnisse, sondern alle relevanten Informationen und Indikatoren einzubeziehen sind. Diese Arbeit könnte auf einer gemeinsamen Basis strukturiert werden, etwa nach dem IOM "Anti traffic model";
- eine angemessene Verhütungspolitik
- eine geeignete Politik im Bereich des Rechts (die sich nicht nur auf Strafverfolgung und Gerichtsverfahren, Strafen, Einziehung von Geldbeträgen, Beschlagnahmung von unrechtmäßig erworbenem Eigentum) stützt, sondern auch auf administrative Maßnahmen (Genehmigungen, Arbeitsrecht, Steuerrecht)

Polizeibeamte, die mit der Bekämpfung des Frauenhandels befaßt sind, müssen mit Hilfe besonderer Ausbildungsprogramme geschult werden (soziale und juristische Aspekte, Geldwäsche, psychologisches Training, Aufnahmeheime).

Kontakte zwischen Opfern und den Polizeibehörden sollten gefördert werden durch Schaffung eines größeren Vertrauens in die Polizei insbesondere durch Sprachkurse, besseres Verständnis der Polizei für die Situation der Opfer und Einsatz weiblicher Polizeibeamter.

Internationale Ebene

Während die Beteiligung in allen internationalen Gremien fortgesetzt werden sollte, sollte ein spezifisches EU-Konzept entwickelt werden.

Auf EU-Ebene müßte ein interdisziplinärer (mehrere "Pfeiler" umfassender) Aktionsplan geschaffen werden.

Auf internationaler Ebene (EU und Herkunftsländer) müssen Analysen durchgeführt werden. Es müssen die organisatorischen Voraussetzungen für eine bessere Zusammenarbeit der Polizeibehörden (im Rahmen des innerstaatlichen Rechts) in enger Zusammenarbeit mit Europol und Interpol geschaffen werden.

Es ist von wesentlicher Bedeutung, daß Erkenntnisse rasch und effizient ausgetauscht werden können. Dies sollte bilateral und gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit der Europol-Drogenstelle, Interpol und anderen Partnerschaftsprogrammen zwischen den Mitgliedstaaten erreicht werden.

Es müssen nationale Kontaktstellen geschaffen werden, und ähnlich wie im nationalen Bereich sollten Adressenlisten für die EU und andere beteiligte Länder erstellt werden.

Es sollte eine Schulung für die Strafverfolgungsbehörden von Drittländern eingeführt werden. Dabei könnten bestehende Schulungseinrichtungen und Programme genutzt werden.

Innerhalb der EU müssen Initiativen entwickelt werden, um die Mitgliedstaaten in die Lage zu versetzen, Formen der Kriminalität im Umfeld des organisierten Verbrechens wirksam zu bekämpfen.

Empfehlungen der Arbeitsgruppe über Sozialpolitik und Schutz

Die Arbeitsgruppe für Sozialpolitik -

in der Erwägung, daß der Frauenhandel ein beträchtliches Problem darstellt, für das das Bewußtsein geweckt werden muß

in der Erwägung, daß dieses Phänomen ständig zunimmt

in der Erwägung, daß Frauenhandel nicht nur ein soziales Problem darstellt, sondern auch die Menschenrechte berührt, da er unmittelbar die menschliche Würde beeinträchtigt

in der Erwägung, daß das Europäische Parlament zu dieser Frage einstimmig eine Entschließung angenommen hat

in der Erwägung, daß einige Mitgliedstaaten bereits wirksame Maßnahmen zur Bekämpfung des Frauenhandels ergriffen haben, während andere sich mit diesem Problem noch nicht befaßt haben

- hat drei Faktoren der sozialen Dimension des Frauenhandels ermittelt:
 - * strukturelle Probleme (Armut, mangelnde Chancengleichheit, Verlust der Werte, soziale Ausgrenzung usw.)
 - * die Akteure (Händler, Kunden, Opfer)
 - * Konsequenzen (Verletzung der Menschenrechte, Gesundheitsprobleme usw.)
- sieht drei Ebenen, auf denen gehandelt werden kann:
 - * internationale und regionale Körperschaften und die Europäische Union
 - * Staaten
 - * Verbände und NGO
- weist auf die Notwendigkeit hin, die folgenden Instrumente zu nutzen:
 - * völkerrechtliche und regionale Instrumente (Übereinkommen, Entschlüsse, usw.)
 - * Finanzinstrumente

Im Bereich der Verhütung:

- fordert die zuständigen Behörden auf, die erlassenen Vorschriften wirksam anzuwenden,
- fordert die Entwicklung von Aufklärungsprogrammen in den Herkunft-, Transit- und Bestimmungsländern (etwa Informationskampagnen für die Öffentlichkeit vor allem an die Adresse der Jugendlichen), die den spezifischen gesellschaftlichen und kulturellen Gegebenheiten in jedem Land Rechnung tragen müssen,
- weist auf die Bedeutung von Aufklärungskampagnen über den Sex-Tourismus hin,

- fördert den Austausch von Erfahrungen und Informationen über den Menschenhandel auf EU-Ebene und mit Drittländern,
- fordert die EU und die Mitgliedstaaten auf, qualitative und quantitative Untersuchungen über die verfügbaren Daten, im Bereich des vergleichenden Rechts und der einschlägigen Politiken sowie Studien über die Nachfragestrukturen zu unterstützen,
- fordert die EU und die Mitgliedstaaten auf, eine spezielle interdisziplinäre Schulung für die mit dem Problem befaßten Personen (Richter, Polizisten, Ärzte und Sozialarbeiter) zu entwickeln,
- unterstreicht die Rolle der Botschaften bei der Bekämpfung des Menschenhandels,
- fordert die Schaffung und/oder Entwicklung von Programmen zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung,

Im Bereich der Hilfe für die Opfer:

- fordert die Mitgliedstaaten auf, einen ausreichenden Schutz zu gewährleisten und erforderlichenfalls den Zugang der Opfer zur Justiz zu erleichtern,
- fördert die Schaffung weiterer lokaler Aufnahme- und Rehabilitationszentren für die Opfer des Menschenhandels, um ihnen Hilfe im psychischen, medizinischen, sozialen und administrativen Bereich zu gewähren (spezifische Aktionen für spezifische Mittel),
- weist auf die Bedeutung der Zusammenarbeit zwischen Polizei und Justizbehörden hin,
- fordert die Mitgliedstaaten auf, ergänzende und koordinierte Aktionen zwischen den verschiedenen Akteuren der Bekämpfung des Frauenhandels zu fördern,

Im Bereich der Rehabilitierung der Opfer:

- fordert die Entwicklung von Hilfsprogrammen und besonderen Maßnahmen, die die Wiedereingliederung in die Gesellschaft und/oder das Heimatland erleichtern einschließlich der besseren Nutzung und Erweiterung verschiedener EG-Programme im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit und der Assoziationsabkommen mit Drittländern,
- fordert die Mitgliedstaaten und die EU auf, Initiativen der Herkunftsländer für eine volle Wiedereingliederung der Opfer zu unterstützen,

Im Follow-up der Konferenz:

- jede nationale Regierung sollte das Problem des Frauenhandels als eine Priorität betrachten,
- es sollte ein Netz von amtlichen und nichtamtlichen Einrichtungen geschaffen werden, um die erforderlichen Synergien und die Koordinierung der Diskussionen und Initiativen zu gewährleisten,
- alle institutionellen Akteure sollten die Aufstockung der bestehenden Haushaltsmittel anstreben, um den Kampf gegen den Frauenhandel einzuschließen,
- es sollte die Möglichkeit geprüft werden, den Entwurf eines spezifischen Rechtsinstruments auf europäischer Ebene auszuarbeiten.

Anhang 3: Literaturverzeichnis zum Thema "Frauenhandel in Europa"

I. Internationale Abkommen

a) Allgemein

- *International Agreement for the suppression of the white slave traffic*, signed at Paris on 18 May 1904
- *International Convention for the suppression of the white slave traffic*, signed at Paris on 4 May 1910 and amended by the Protocol signed at Lake Success, New York, on 4 May 1949
- *International Convention for the suppression of the traffic in women and children*, concluded at Geneva on 30 September 1921 and amended by the Protocol signed at Lake Success, New York, on 12 November 1947
- *International Convention for the suppression of the traffic in women of full age*, concluded at Geneva on 11 October 1933 and amended by the Protocol signed at Lake Success, New York, on 12 November 1947
- *Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and the Exploitation of the Prostitution of Others* - approved by the General Assembly in its resolution 317 (IV) of December 2, 1949, opened for signature at Lake Success, New York, on 21 March 1950
- *Final Protocol to the Convention for the Suppression of the Traffic in persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others*, 21 March 1950
- *Third Committee Resolution concerning Traffic in women and girls*; United Nations General Assembly, 50th Session (1995)
- *Resolution on Traffic in women and girls*, Commission on the Status of Women, UN, 39th session (1995), (39/6)

b) Europarat

- *Recommandation 161 (3 mai 1958) de l'Assemblée consultative demandant une ratification rapide de la Convention internationale du 2 décembre 1949 pour la répression et l'abolition de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution*

c) Europäische Gemeinschaften

- | | |
|--------------------------|--|
| ACP-EU Joint
Assembly | <i>Resolution on the Traffic in Women</i> , adopted on 27 September 1991 in
Amsterdam |
|--------------------------|--|

ACP-EU Joint Assembly	<i>Resolution on the specific role of women in development cooperation and trafficking in women</i> , adopted on 22 March 1996 in Windhoek (Namibia) (ref: ACP-EU 1674/96/fin.)
European Parliament	<i>Resolution on violence against women</i> - adopted on 11 June 1986 (ref: OJ C 176, 14.7.1986)
European Parliament	<i>Resolution on the exploitation of prostitution and trade in human beings</i> - adopted on 14 April 1989 (ref: OJ C 120, 16.5.1989)
European Parliament	<i>Resolution on trade in women</i> , adopted on 16 September 1993 (ref: OJ C 268, 4.10.1993)
European Parliament	<i>Resolution on trafficking in human beings</i> - adopted on 18 January 1996 (OJ C 32, 5.2.1996)
Council of the European Union	<i>Recommendations of the Council of Justice and Home Affairs ministers on Trafficking in Human Beings</i> , 29 and 30 November 1993

II. Einschlägige Rechtstexte

a) Allgemein

- *Slavery Convention* signed at Geneva on 25 September 1926
- *ILO Convention concerning Forced Compulsory Labour* signed at Geneva on 28 June 1930 (No.29)
- *Déclaration Universelle des Droits de l'Homme* - adoptée et proclamée par l'Assemblée générale dans sa résolution 217 A (III) du 10 décembre 1948
- *European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* of 4 November 1950
- *Supplementary Convention on the Abolition of Slavery, the Slave Trade and Institutions and Practices Similar to Slavery*, 7 September 1956
- *ILO Convention concerning the Abolition of Forced Labour*, 1957 (NO.105)
- *International Covenant on Civil and Political Rights* of December 1966
- *Convention on the elimination of all forms of discrimination against women*, 18 December 1979
- General Assembly's resolution (42/140) of 7 December 1987 on the *rights and dignity of migrant workers*
- *Convention on the Protection of the Rights of all Migrant Workers and Members of their Families* of 18 December 1990

- General Assembly resolution (48/102) of 20 December 1993 *on the combat against alien-smuggling*.

- Economic and Social Council resolution (1995/10) of 24 July 1995, concerning *criminal justice action to combat the organized smuggling of illegal migrants across national boundaries*

b) Europarat

- *Convention de sauvegarde des droits de l'homme, et des libertés fondamentales*, Rome 4 novembre 1950

- European Convention on *Extradition* of 13 December 1957

- European Convention on *Mutual Assistance in Criminal Matters* of 10 April 1959

- European Convention on the *Transfer of Proceedings in Criminal Matters* of May 1972

- Convention for the *Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data*, 28 January 1981

- Convention on *Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the proceeds from Crime*, 8 November 1990

- Recommendation n° R (91) 11 of 9 September 1991 concerning *sexual exploitation, pornography and prostitution of, and trafficking in, children and young adults and draft report thereto*, CDPC(91)17, Strasbourg 18 July 1991

c) Europäische Gemeinschaften

European Parliament	Resolution on a <i>European Charter of Rights of the Child</i> , adopted on 8 July 1992
---------------------	---

European Parliament	Resolution of 22 January 1993 on the <i>setting up of Europol</i> (ref: OJ C 42, 15.2.1993)
---------------------	---

European Parliament	Resolution of 17 december 1993 on <i>pornography</i> (ref: OJ C 20, 24.1.1994)
---------------------	--

European Parliament	Resolution of 19 May 1995 on the <i>Europol Convention</i> (ref: OJ C 151, 19.6.1995)
---------------------	---

d) Sonstige

Schengen Agreement on Abolition of Border Checks, 1985

III. Einschlägige Berichte

- UN *Declaration on the Elimination of Violence against Women*, 1993
- UN *Advancement of Women - Traffic in women and girls - Report of the Secretary-General*, august 1995 (ref: A/50/369)
- UN *Third Committee Report of the secretary General to the 50th Session of the General Assembly concerning Traffic in women and girls*; (1995) (ref: A/50/369)
- UN *Fourth World Conference on Women - Beijing, China, 4-15 September 1995*, section D, (ref: A/CONF.177/L/Add.20)
- UN *UN Expert Group Meeting on Violence against Women Migrant Workers - Manila, Philippines - 27-31 may 1996*
- UN *Programme of Action of the UN Commission on Human Rights for the Prevention of the Traffic in Persons and the Exploitation of Others*, 1996
- IOM *"Trafficking in Migrants"*, Quarterly Bulletin of the International Organization for Migration, N°4, September 1994.
- IOM *Seminar on 'International Response to Trafficking in Migrants and the Safeguarding of Migrant Rights'*, Geneva, 26-28 October 1994
- IOM *Trafficking and Prostitution: the growing exploitation of migrant women from Central and Eastern Europe*, May 1995.
- IOM *Trafficking in women for sexual exploitation to Italy*, June 1996
- IOM *Trafficking in Women to Austria for Sexual Exploitation*, in collaboration with the Office of the Austrian Minister of Women's Affairs, June 1996
- Council of Europe *Working papers and Proceedings of the Seminar on action against trafficin women and forced prostitution as violations of human rights and human dignity* (Strasbourg 25-27 September 1991) (ref: EG/PROST (91))
- Council of Europe *Final report of the Group of Specialists on action against traffic in women and forced prostitution (EG-S-TP) with amended appendices*, Steering Committee for equality between men and women (CDEG), June 1994, (ref: s:\equality\cdeg94\ecdeg31.94)
- Council of Europe *Amended summary of national replies to the questionnaire on forced prostitution and traffic in women*, Steering Committee for equality between men and women (CDEG), June 1994, (ref: s:\equality\cdeg94\ecdeg32.94)
- Council of Europe *Synthesis of answers by the individual countries to the questionnaire on forced prostitution and traffic in women - amended tables*, Steering Committee for equality between men and women (CDEG), June 1994, (ref: s:\equality\cdeg94\ecdeg33.94)

- European Parliament *Report on behalf of the Committee on Women's Rights on Exploitation of Prostitution and the traffic in Human Beings: rapporteur Carmen Llorca Vilaplana, Session document of 31 March 1989, A2-52/89*
- INTERPOL *Recommandations du Colloque international sur la traite des êtres humains (Saint-Cloud, 21-23 septembre 1988)*
- Michèle HIRSCH *Plan of Action against Traffic in women and forced prostitution for the Council of Europe, 9 April 1996 (ref: EG (96) 2)*
- IGC *(Inter-Governmental Consultations on Asylum Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia)*
- *Answers by Participating States to the Questionnaire on Trafficking of Aliens. Document: IGC/TRAF/7/94*
- *Exchange of information on Alien's trafficking in states in Europe, North America and Australia, Dec. 1995 (ref: IGC/TRAF/10/95(I))*
- Budapest Group *"Anti-trafficking model legislation", Report of the working group of the Budapest Group, prepared by Belgium and Poland with the technical support of IGC, Ljubljana, 13-14 June 1996*

IV. Berichte zu verwandten Themen

- INTERPOL *Conclusions de la Réunion européenne en matière d'exploitation de la prostitution et de la pornographie (Saint-Cloud, 28-29 septembre 1987)*
- UNHCR *"Sexual violence against Refugees - Guidelines on Prevention and Response" - Geneva 1995*
- UN *Report of the Working Group on Contemporary Forms of Slavery on its sixteenth session, Economic and Social Committee, Commission on Human Rights, E/CN.4/Sub.2/1991/41, 19 August 1991*
- UN *Report of the World Conference on Human Rights, Vienna, 14-25 June 1993 (A/CONF.157/ (Part I)), chap III*
- UN *Report of the International Conference on Population and Development, Cairo, 5-13 September 1994 (A/CONF.171/13), annex, para 4.9; 10-15; 10.20*
- UN *Economic and Social Council - Reports prepared by the Secretary General to combat the smuggling of illegal migrants (refs: A/49/350,E/CN.15/1995/3)*
- UN *UNICRI - The World's Women 1995: Trends and Statistics, prepared by the Statistics Division of the Department for Policy Analysis*

- UN Economic and Social Council - Commission on Crime Prevention and Criminal Justice - Review of priority themes - *Measures to combat the smuggling of illegal migrants* - Report of the Secretary General, 21 March 1996 (ref: E/CN.15/1996/4)
- UN Economic and Social Council - Commission on Crime Prevention and Criminal Justice - Review of priority themes - *Elimination of violence against women*, 23 May 1996 (ref: E/CN.15/1996/L.10)
- UN Report of the Special rapporteur on violence against women, April 1996 (ref: E/CN.4/1996/53)
- UNESCO *Conclusions et recommandations générales de la réunion internationale d'experts sur les causes socio-culturelles prostitution et stratégies contre le proxénétisme et l'exploitation sexuelle des femmes* (Madrid, 18-21 mars 1986) (ref: SHS-85/CONF.608/14)
- UNESCO Fédération Internationale des Droits de l'Homme, Conseil international des femmes, Communauté Française de Belgique: *Actes de la conférence de Bruxelles du 6 mars 1993, Commerce du sexe et droits humains (2ème édition)*"

V. .Einschlägige Dokumentation auf Ebene der Mitgliedstaaten

a) Belgium

- Belgian parliamentary Commission on Trafficking (BPCT) *Enquête parlementaire en vue d'élaborer une politique structurelle visant la répression et l'abolition de la traite des êtres humains.* Chambre des Représentants de Belgique. (ref: 673/8-91/92, 18 mars 1994)
- Centre pour l'Egalité des Chances et la lutte contre le racisme *Rapport annuel d'évaluation sur l'évolution et les résultats de la lutte contre la traite des êtres humains*, mars 1996

b) The Netherlands

- Ministry of Social Affairs H.W.J. *Vrouwenhandel, Onderzoek naar aard, globale omvang en de kanalen waarlangs vrouwenhandel naar Nederland plaatsvindt*, 1985, Buijs, en Verbraken, A-M.
- Openbaar Ministerie *Plan van Aanpak Mensensmokkel*, Landelijk Officier van Justitie The mensensmokkel, Mvr P.M.H. van der Molen-Maesen, rotterdam, maart 1996

c) France

- Ministère de l'Intérieur Office Central pour la Répression de la Traite des Êtres Humains:
et de l'Aménagement - *Rapport 1994*,

du territoire - *Rapport du 4ème colloque sur la criminalité organisée*, décembre 1994 (ref: DCPJ/AC4/OCRTEH)

Ministère de l'intérieur *Prostitution et proxénétisme en Europe*, étude conçue et réalisée par et de l'Aménagement Anne Cazals, La Documentation Française (ref: DF 5 3318-1), Paris du territoire 1995

d) Germany

Bundesministerium *Umfeld und Ausmaß des Menschenhandels mit ausländischen Mädchen für Frauen und Jugend und Frauen*. Schriftenreihe des BMFJ, Bd. 8, Kohlhammer, Stuttgart

Koths, KOK Lagebild Menschenhandel 1994, Wiesbaden, 1995 (ref: OA 31-331/332)
Hamisch, KK'in

e) Sweden

Prostitution Commission *Betänkande av 1993 års Prostitutionsutredning*, SOU 1995:15

VI . Veröffentlichungen

Agistra *Frauenhandel und Prostitutionstourismus, Eine Bestandsaufnahme*. Trickster-Verlag, München, 1990

Ban Ying e. V. *Der Handel mit ausländischen Frauen in Berlin - eine Bestandsaufnahme*, Berlin Koordinationsstelle, 1994

Barry, K. "The prostitution of Sexuality", 381 pages, June 1996, (ISBN: 0-8147-1277-0)

Bouffieux, M. *"Appellez-moi Elvira" Traite des Femmes et Réseaux de Pédophilie*, en De Staercke, J-P. Belgique Francophone, Editions Luc Pire, Bruxelles, 1994

Cabiaia, E. *"La repressione della tratta degli esseri umani e dello sfruttamento della prostituzione nella Convenzione di New York"*, Le nuove leggi commentate, 1981

Caritas Suisse *La Traite du malheur: le marché des femmes en Suisse*, Lucerne: Editions Caritas, 1992

Davies, C. *Free and Equal in Dignity and rights? The Trafficking of Women to Europe*. Quaker Council for European Affairs, Brussels, 1992.

Dem, H. *Menschenhandel, Gesellschaft und Polizei*. In: Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsform, 6/91, pp.329-338, 1991

- de Boer, M. *Traffic in Women: Policy in Focus*, Final report, Evaluation of the PG-directives concerning the Tracing of and Legal Action against Traffic in Women, Utrecht University, Netherlands, 1994
- De Stoop, C. *"They are So Sweet, Sir"*, Limitless Asia Publications, Leuven, Belgium, 1994.
- De Stoop, C. *Prostitutie en Seksueel Misbruik: Vrouwenhandel in België: een Diagnose*, Brussels, 1991
- Fondation Roi Baudouin *Prostitution et exploitation sexuelle*, Rapport, Bruxelles, 1991
- Förg-Rob, E. Frauensolidarität *"Frauenhandel und Prostitutionstourismus, Hintergründe und Fakten zur sexuellen und rassistischen Ausbeutung von Frauen in Österreich"*, Wien, 1992
- Frommel, M. *Anmerkungen zum Entwurf eines Strafrechtsänderungsgesetzes des Bundsrates (BR-Dr. 638/91) zum Menschenhandel*. In: Streit, 10. Jahrgang, Heft 2, pp. 68-70., 1992
- Gazan, F. and Vandemeulebroeke, O. *"Traite des Etres Humains - Exploitation et abus sexuels, les nouvelles lois des 27 mars et 13 avril 1995"*, Revue de droit penal et de criminologie, sous les auspices du Ministère de la Justice, décembre 1995
- Gekauftes Unglück *"Die Armut als Basis des Frauenhandels"*, Dokumentation 3/92
- Hirsch, M. *"La traite des Etres Humains, Une législation modèle pour l'Europe?"*, Journal des Tribunaux, N° 5768, Bruxelles, septembre 1995
- Kath. Universität Erichstätt *Umfeld und Ausmaß des Menschenhandels mit ausländischen Mädchen und Frauen*, Schriftenreihe des Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bd.8, 1992
- Kessler, S. *"Frauenhandel Geschäfte mit Frauen aus dem Trikont. Unter besonderer Berücksichtigung der Situation in Österreich"*, Diplomarbeit, Fakultät der Leopold-Franzens-Universität Innsbruck, Austria, 1992
- Louis, M.-V. *"La Conférence Européenne sur le Trafic des Femmes: vers une reconnaissance légale du proxénétisme"*, Projets féministes; 1, 1992, pp.33-57.
- Mårdh, P-A and Genç, M; *"Migratory prostitution with Emphasis on Europe"*, Journal of Travel Medicine, Vol. 2, N°1
- Mouvement du Nid *Slavery and Prostitution*, Files and documents, Prostitution and Society, 1993
- Niesner, E., Anonuevo, E. und Songsingchai-Fenzl, P. *"Die Würde der Frau ist unantastbar" - Verfahren gegen Frauenhandel - Beobachtungen. Bericht im Rahmen eines Forschungsprojektes im Auftrag BMJFFG*. Frankfurt, 1991

- Niesner, E. *Frauenhandel - und Menschenhandel - Prozeßbeobachtung. Veröffentlichung vorgesehen bei Nomos, 1993*
- Nijs, P. *"Une politique structurelle de lutte contre la traite internationale des humains: L'aide aux victimes et la lutte contre les réseaux, etat actuel en Belgique", 31ème Congrès Triennal de la Fédération Internationale. Bucarest, 26-30 septembre 1994* Abolitionniste
- Payoke *Annual Report, Antwerpen, 1995*
- Regtmeier, W. *Menschenhandel - Erfahrungen einer Sonderkommission in einem besonderen Deliktsbereich der Organisierten Kriminalität. In Polizeiführungsakademie: Organisierte Kriminalität, Schriftenreihe der Polizeiführungsakademie, 3+4/90 pp.81-94, Schmidt-Römhild, Lübeck, 1990*
- Rubin, G. *"The Traffic in Women"*
- Sieber, U., Bögel, M. *Logistik der Organisierten Kriminalität. BKA-Forschungsreihe, Bd. 28, Wiesbaden, 1993*
- Stichting tegen Vrouwenhandel and Greens in the European Parliament: *Working papers and Report of the European Working papers and Report of the European Conference against Trafficking in Women The (Amsterdam, 4 -5 July 1991), 1991*
- Tampep *Migrant Prostitution, Licia Brussa, 1996*
- Tass, T. *"Alien Smuggling in Eastern Europe", mimeo, 1995*
- University of Utrecht *Conclusions of the Conference on Traffic in Persons (15-19 November 1994) in Utrecht and Maastricht*
- van der Vleuten, N. *Survey on "Traffic in Women", Policies and Policy-Research in an International context, Leiden University, The Netherlands, 1991*
- WHO-Regionalbüros *"Prostitution in Grenzgebieten", Bericht einer Untersuchung der Situation in Europa - Grenzregion der Tschechischen Republik, by Rudolf Netzelmann, Kopenhagen, Dänemark, 1995*
- Collective work *"La prostitution. Quarante ans après la Convention de New York", Ed Bruylant, Belgique, 1992*
- Internationaler Frauenhandel, Eine Untersuchung über Prostitution und Heiratshandel in NRW (1993) hrsg. vom Ministerium für Gleichstellung von Frau und Mann, NRW, Düsseldorf*

14.03.97

Beschluß

des Bundesrates

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat und das Europäische Parlament zum Thema: "Frauenhandel mit dem Ziel der sexuellen Ausbeutung"

KOM(96) 567 endg.; Ratsdok. 12957/96

Der Bundesrat hat in seiner 710. Sitzung am 14. März 1997 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat begrüßt, daß die Kommission der Europäischen Gemeinschaften das Thema "Frauenhandel" aufgegriffen und eine europaweite Diskussion hierüber angestoßen hat. Insbesondere zu unterstützen sind der interdisziplinäre Charakter der Empfehlungen unter Einbeziehung der NRO, der Sozial-, Justiz-, Ermittlungs-, Strafverfolgungs- und Ausländerbehörden und die vorgeschlagenen Hilfsmaßnahmen für die Opfer des Frauenhandels.

Der Bundesrat begrüßt deshalb die Einrichtung einer bundesweiten ressortübergreifenden Arbeitsgruppe "Frauenhandel" und geht davon aus, daß dort konkrete Handlungsschritte zur Umsetzung der Vorschläge der Kommission in der Bundesrepublik Deutschland eingeleitet werden. Der Bundesrat hält es für notwendig, daß der weltweit zunehmende Frauenhandel mit seinen schwerwiegenden Folgen für die Opfer auch in der Bundesrepublik Deutschland energisch bekämpft und bestraft wird.

2. Gegen Nummer II 2 Buchstabe b der Mitteilung bestehen allerdings erhebliche rechtliche Bedenken.

Mit welchem ausländerrechtlichen Instrumentarium der Aufenthalt gestattet wird, ist abhängig von den Umständen des Einzelfalls. Es kann sowohl eine Aufenthaltsbefugnis gemäß § 30 Abs. 2 AuslG in Betracht kommen, als auch eine Genehmigungs- bzw. Duldungsfiktion gemäß § 69 AuslG, eine Duldung gemäß § 55 AuslG oder eine Grenzübertrittsbescheinigung gemäß § 42 AuslG. Generell eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, ist nicht möglich.

Die Bundesregierung wird aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, daß die Ausgestaltung des Aufenthaltsstatus sich nach dem jeweiligen Recht der Mitgliedstaaten richtet.