

Antwort
der Bundesregierung

auf die Große Anfrage der Abgeordneten Frau Dr. Hamm-Brücher, Frau Geiger, Frau Schmidt (Nürnberg), Frau Nickels, Frau Adler, Frau Beck-Oberdorf, Frau Becker-Inglau, Frau Blunck, Frau Brahmst-Rock, Frau Bulmahn, Frau Conrad, Frau Dr. Däubler-Gmelin, Frau Dempwolf, Frau Dr. Dobberthien, Frau Eid, Frau Faße, Frau Fischer, Frau Flinner, Frau Folz-Steinacker, Frau Fuchs (Köln), Frau Fuchs (Verl), Frau Ganseforth, Frau Garbe, Frau Dr. Götte, Frau Hämmerle, Frau Dr. Hartenstein, Frau Hasselfeldt, Frau Dr. Hellwig, Frau Hensel, Frau Hillerich, Frau Hoffman (Soltau), Frau Kelly, Frau Krieger, Frau Limbach, Frau Luuk, Frau Männle, Frau Dr. Martiny, Frau Matthäus-Maier, Frau Dr. Niehuis, Frau Odendahl, Frau Oesterle-Schwerin, Frau Olms, Frau Pack, Frau Renger, Frau Rönsch (Wiesbaden), Frau Rust, Frau Saibold, Frau Schilling, Frau Schoppe, Frau Dr. Segall, Frau Seiler-Albring, Frau Seuster, Frau Simonis, Frau Dr. Skarpelis-Sperk, Frau Steinhauer, Frau Terborg, Frau Teubner, Frau Dr. Timm, Frau Traupe, Frau Trenz, Frau Unruh, Frau Vennegerts, Frau Verhülsdonk, Frau Dr. Vollmer, Frau Weiler, Frau Weyel, Frau Wieczorek-Zeul, Frau Will-Feld, Frau Wilms-Kegel, Frau Dr. Wisniewski, Frau Wollny, Frau Würfel
— Drucksache 11/1801 (neu) —

Menschenrechtsverletzungen an Frauen

Der Bundesminister für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit hat mit Schreiben vom 2. November 1988 die Große Anfrage namens der Bundesregierung wie folgt beantwortet:

Einleitung

1. Im Dezember 1988 jährt sich zum 40sten Mal die Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1948. Die Bundesregierung wird ihre großen Anstrengungen zur weltweiten Durchsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen, unabhängig davon, um welches Land, welche Staatsideologie, Staatsreligion oder um welche besonderen kulturellen Traditionen es sich dabei handelt und an wem die

Menschenrechte verletzt werden, unvermindert fortsetzen und sich besonders um eine verbesserte Kontrolle der Einhaltung menschenrechtlicher Verpflichtungen bemühen. Allerdings bedarf gerade auch Menschenrechtspolitik des Augenmaßes für das mögliche. Es ist das große Verdienst der vorliegenden Großen Anfrage, die vielfältigen Erscheinungsformen von menschenunwürdiger Behandlung und Menschenrechtsverletzungen an Frauen aufzugreifen und der Öffentlichkeit bewußt zu machen.

2. Menschenrechte haben für Männer, Frauen und Kinder gleichermaßen Gültigkeit, wie von den Fragestellerinnen zu Recht festgestellt wird. Nicht alle in der Großen Anfrage angeführten Unrechtshandlungen an Frauen sind jedoch trotz der dadurch bewirkten schwerwiegenden Verletzungen der Menschenwürde auch Menschenrechtsverletzungen im staats- und völkerrechtlichen Sinn. Das ist nur dann der Fall, wenn sie vom Staat ausgeführt oder bewußt toleriert werden. Trifft das nicht zu, ist der Bundesregierung eine Einflußnahme auf völkerrechtlicher Grundlage verwehrt.

Hinzuweisen ist darauf, daß sich nicht alle Beeinträchtigungen der Lebensführung auch als Verfolgungsmaßnahmen darstellen. Der Begriff der Verfolgung wird durch die Art und Schwere des Eingriffs bestimmt. Als Verfolgungsmaßnahmen zu qualifizieren sind Beeinträchtigungen dann, wenn es sich um einen Eingriff in das Leben, die Gesundheit oder die persönliche Freiheit handelt. Entsprechendes gilt, wenn sich die Beeinträchtigung als menschenunwürdiger Eingriff in andere Grundfreiheiten darstellt und über das allgemeine Maß an Beeinträchtigung hinausgeht.

Zwar trägt eine Vielzahl geltender internationaler Regelungen und Übereinkommen dem besonderen Schutzbedürfnis von Frauen und Kindern Rechnung, aber ihre weltweite Umsetzung erfordert weitere Verbesserungen. Im übrigen hält die Bundesrepublik Deutschland an der von ihr proklamierten und praktizierten Unteilbarkeit der Menschenrechte fest, weil sie auch gegen Menschenrechtsverletzungen an Frauen den sichersten Schutz bietet.

3. Wichtige Beiträge zum Ausbau des menschenrechtlichen Schutzes innerhalb der Vereinten Nationen hat auch deren Frauenrechtskommission geleistet, der die Bundesrepublik Deutschland in den letzten zehn Jahren bereits zweimal angehörte. Die Frauenrechtskommission der Vereinten Nationen hat maßgeblichen Anteil insbesondere am Zustandekommen des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979, das die Bundesregierung 1985 ratifiziert hat, und an den Weltfrauenkonferenzen in Mexiko (1975), Kopenhagen (1980) und Nairobi (1985).
4. In der Großen Anfrage kommt die Befürchtung zum Ausdruck, daß Menschenrechtsverletzungen gegenüber Frauen im Rahmen des Asylrechts nur unzureichend Berücksichtigung finden. Begründet wird diese Besorgnis mit dem Hinweis darauf, daß die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 unter den auf-

geführten fünf Verfolgungsgründen die Verfolgung allein wegen des Geschlechtes nicht erwähnt. Die im Hinblick auf diese Tatsache befürchtete asylrechtliche Lücke zum Nachteil von Frauen besteht jedoch nicht. Für die Zuerkennung der Asylberechtigung in der Bundesrepublik Deutschland ist einzig und allein Artikel 16 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz maßgebend. Dieser gewährleistet allen politisch Verfolgten gleichermaßen einen subjektiven, ggf. gerichtlich durchsetzbaren Anspruch auf Anerkennung als Asylberechtigter. Der in Artikel 16 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz postulierte Begriff des politisch Verfolgten wird in der asylrechtlichen Praxis zwar in Anlehnung an den in der Genfer Konvention enthaltenen Flüchtlingsbegriff bestimmt. Dies rechtfertigt indes nicht die Annahme, daß der Kreis der politisch Verfolgten und damit asylberechtigten Personen in der Genfer Konvention abschließend bezeichnet wird.

5. Zahllose der geflüchteten und verfolgten Frauen und ihrer Angehörigen leiden nicht nur unter materiellem Elend, sondern auch unter den ihnen widerfahrenen menschenunwürdigen Behandlungen durch staatliche Organe und unter der Mißachtung ihrer Menschenrechte. Nach Schätzungen, die nur sehr allgemein sein können, gibt es auf der ganzen Welt etwa 15 Millionen Flüchtlinge. Dabei wird vermutet, daß von ihnen bis zu 80 % Frauen und ihre kleinen Kinder sind. Sie fliehen vor Krieg, Hunger, Dürrekatastrophen, aber ebenso auch vor Verfolgung und Unterdrückung, häufig aus einem Elendszustand in den nächsten. Die Zufluchtsländer sind oft ebenso arm wie die Herkunftsländer. Als Flüchtlinge und Verfolgte gehören Frauen zu den Ärmsten der Armen. Mit der besonderen Notlage der geflüchteten und vertriebenen Frauen und Kinder und der wegen ihrer Zugehörigkeit zu Minderheitengruppen oder autochthonen Bevölkerungsgruppen unterdrückten sowie aus anderen inhumanen Gründen verfolgten Frauen befaßte sich die Weltfrauenkonferenz in Nairobi im Jahre 1985. Ihre Forderungen nach verbesserten Hilfen sind in dem Abschlußdokument mit dem Titel „Zukunftsstrategien von Nairobi zur Förderung der Frau“ berücksichtigt. Die Bundesregierung leistet im großen Umfang finanzielle Hilfen – im Jahre 1987 aus den Haushaltsplänen des Bundesministers für wirtschaftliche Zusammenarbeit und des Auswärtigen Amtes zusammen über 160 Mio. DM –, um die Lebensbedingungen der Flüchtlinge in Entwicklungsländern zu erleichtern. Diese Hilfen kommen vor allem, wegen ihres genannten hohen Anteils an der Flüchtlingsbevölkerung, Frauen und kleinen Kindern zugute.
6. Nach Schätzungen von Sachverständigen sind 20 bis 30 % der Flüchtlinge, die nach Europa kommen und um politisches Asyl nachsuchen oder als Kontingent-Flüchtlinge aufgenommen werden, Frauen. Ein Frauenanteil in dieser Höhe wird auch für die Bundesrepublik Deutschland angenommen. Bei Berücksichtigung der weiblichen Familienangehörigen, die keinen eigenen Asylantrag stellen, ist der Anteil der Flüchtlingsfrauen eher noch größer. Die Fragestellerinnen der Großen Anfrage verweisen auf eine Vielzahl von Problemen, denen Flüchtlingsfrauen bei der Durchsetzung ihres Asylbegehrens in verstärk-

tem Maße begegnen. Hierzu zählen vor allem die im Verlauf des Asylverfahrens auftretenden psychosomatischen Belastungen, die von Antragstellerinnen häufig stärker empfunden werden als von männlichen Asylbewerbern.

Mit dem Verlust der Großfamilie in der Heimat, die ihnen Schutz und Kommunikationsmöglichkeiten gab, geraten Frauen mit traditionellem Rollenverständnis zu Beginn ihres Aufenthaltes in der Bundesrepublik Deutschland leicht in eine extreme Isolation, die gefördert wird durch die starke Einschränkung der Bewegungsfreiheit, die verordnete Untätigkeit und den häufigen Mangel an geeignetem Wohnraum in der notwendigen deutlichen Abgrenzung von den Unterkünften für fremde männliche Asylbewerber. Diesen Schwierigkeiten im Bereich der Lebensführung stehen z. T. noch erhebliche Defizite an gezielten Betreuungsmaßnahmen für diese ausländischen Frauen gegenüber. Bestandteil einer wirksamen Frauenarbeit durch die Organisationen und Initiativgruppen der Flüchtlingshilfe muß auch die verbesserte Unterrichtung der ausländischen Frauen über die ihnen gebotenen Möglichkeiten sein. Es ist ein Verdienst der Großen Anfrage, auch auf diese Aspekte zur Erleichterung der Lebensbedingungen der Flüchtlingsfrauen hinzuweisen.

Die Bundesregierung ist diesem Ziel verpflichtet und wird ihren Teil dazu beitragen, um Initiativen für verbesserte Betreuungsmaßnahmen für diese Gruppe von ausländischen Frauen zu verstärken.

7. In der Großen Anfrage wird auch der Menschenhandel mit ausländischen Mädchen und Frauen einschließlich des Heiratshandels angesprochen. Ergänzend zu ihren einzelnen Antworten verweist die Bundesregierung dazu auch auf ihre in Kürze folgende Gesamtantwort auf die entsprechende Große Anfrage der SPD-Fraktion (Drucksache 11/2210).

Angesichts der bedrückenden Tatbestände in diesem Feld, vor allem bei den Praktiken der Zwangsprostitution, wird die Bundesregierung alles im Rahmen ihrer nationalen und internationalen Möglichkeiten tun, um diesen eklatanten Verstößen gegen Menschenwürde und Menschenrechte zu begegnen.

1. Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung über Menschenrechtsverletzungen an Frauen (z. B. Folter, Erniedrigung, Geiselnahme etc.) in aller Welt und insbesondere über das Ausmaß spezieller Mißhandlungen an weiblichen politischen Häftlingen?
2. Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung über Regierungen, die Menschenrechtsverletzungen an Frauen in aller Welt durch Väter, Ehemänner und Brüder nicht nachgehen, weil traditionelle Moralvorstellungen dem entgegenstehen?
3. In welchen Regionen und Staaten sind Menschenrechtsverletzungen an Frauen überproportional zu registrieren, und wie hat die Bundesregierung angesichts dieser Menschenrechtsverletzungen gegenüber den Regierungen dieser Staaten reagiert?

Die Bundesregierung begrüßt und unterstützt das in den Fragen zum Ausdruck gebrachte Engagement. Die Bundesregierung teilt die Sorge der Fragestellerinnen. Aus langer Erfahrung möchte die

Bundesregierung jedoch drauf hinweisen, daß die von der Bundesrepublik Deutschland proklamierte und praktizierte Unteilbarkeit der Menschenrechte auch gegen Menschenrechtsverletzungen an Frauen den sichersten Schutz bietet. Aus diesem Grund ist die Menschenrechtspolitik der Bundesrepublik Deutschland und die aller ihrer westlichen Partner darauf gerichtet, für die Menschenrechte jedes einzelnen, ohne Ansehen von Geschlecht, Rasse, Sprache oder Religion, überall auf der Welt einzutreten, wie es die Charta der Vereinten Nationen und die Internationalen Menschenrechtspakte fordern. Ein Abgehen von diesem hart erkämpften Gleichheitsgrundsatz erscheint der Bundesregierung nicht geboten. Dementsprechend liegen Erkenntnisse über Menschenrechtsverletzungen der in Frage 1 bezeichneten Art der Bundesregierung nicht aufgegliedert nach Frauen und Männern vor. In Fällen, in denen zu vermuten ist, daß Menschenrechtsverletzungen sich gezielt gegen Frauen richten, wird dieser Gesichtspunkt jedoch in der Berichterstattung der deutschen Auslandsvertretungen berücksichtigt. Dies gilt auch bei politischen Häftlingen.

Die in Frage 2 angesprochenen menschenunwürdigen Handlungen an Frauen durch Familienangehörige sind leider vielerorts auf der Welt zu beklagen. Sie sind schwerwiegende Verletzungen der Menschenwürde des einzelnen, werden jedoch erst dann zu Menschenrechtsverletzungen im staats- und völkerrechtlichen Sinn, wenn sie vom Staat ausgeführt oder bewußt toleriert werden. Solange dies nicht der Fall ist, ist der Bundesregierung eine Einflußnahme auf völkerrechtlicher Grundlage verwehrt. Um so größeres Gewicht legt die Bundesregierung auf eine Veränderung des kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Umfeldes, um solche Vorkommnisse für die Zukunft auszuschließen. Eine derartige Umgestaltung von Gesellschaftsstrukturen ist jedoch nur langfristig zu erreichen und wird nur dann von Bestand sein, wenn sie auf einer entsprechenden innergesellschaftlichen Überzeugung beruht. Aus diesem Grund ist die Bundesregierung bemüht, die Sensibilität für Gesellschaftsreformen weltweit zu fördern und durch entsprechende Entwicklungshilfeleistungen zu begünstigen.

Ein hoher Stellenwert kommt in diesem Zusammenhang der Einrichtung von „Beratenden Diensten auf dem Gebiet der Menschenrechte“ zu. Durch das besondere Engagement der Bundesrepublik Deutschland auf diesem Gebiet gewinnt dieses Thema in den Tagungen der Menschenrechtskommission immer mehr Aufmerksamkeit. Mit der Initiative zum Ausbau dieser Dienste, die mit der Einbringung der Resolution 1984/44 unter dem Titel „Hilfe an interessierte Staaten zum Aufbau ihrer Menschenrechtsinstrumentarien“ auf der 40. Tagung der Menschenrechtskommission 1984 begann, verfolgt die Bundesregierung das Ziel, die Zusammenarbeit zwischen dem Westen und der Dritten Welt im Bereich der Menschenrechte langfristig zu fördern und anderen Staaten zu helfen, ihre Menschenrechtssituation aus eigener Kraft und auf der Grundlage eines innergesellschaftlichen Konsenses zu verbessern.

Kein Staat kann sich bei eindeutigen Menschenrechtsverletzungen dadurch entlasten, daß er sich auf den Vorrang seiner eigenen

Staatsideologie, Staatsreligion oder seine besonderen kulturellen Traditionen beruft. Die Bundesrepublik Deutschland tritt weltweit für die Menschenrechte ein, unabhängig davon, in welchem Land und an wem diese Rechte verletzt werden. Jedoch bedarf gerade auch Menschenrechtspolitik des Augenmaßes für das Machbare. Die Bundesregierung bemüht sich, dem Geist der Menschenrechtskonvention international zum Durchbruch zu verhelfen.

4. Ist die Bundesregierung bereit, ihre Auslandsvertretungen anzuweisen, entsprechendes Material und weitere Informationen zur Menschenrechtssituation von Frauen zu sammeln und den zuständigen deutschen Behörden und den Gerichten zur Verfügung zu stellen?

Ja.

Die Auslandsvertretungen der Bundesrepublik Deutschland gehen bereits jetzt im Rahmen ihres allgemeinen Auftrags zur Berichterstattung über die Menschenrechtssituation im Gastland auf die Menschenrechtssituation von Frauen ein.

Die Bundesregierung war und ist bereit, alle Anfragen von Behörden und Gerichten im Wege der Amtshilfe nach ihren Erkenntnissen zu beantworten. Dies gilt auch für Anfragen zu Menschenrechtsverletzungen an Frauen.

5. Gibt es bei internationalen Organisationen Untersuchungskommissionen, die sich speziell mit Menschenrechtsverletzungen an Frauen beschäftigen?

Wenn ja, welche Ergebnisse liegen vor?

Wenn nein, ist die Bundesregierung bereit, solche Kommissionen anzuregen?

Nach den Erkenntnissen der Bundesregierung gibt es bei internationalen Organisationen derzeit keine derartigen Untersuchungskommissionen. Um eine Aufsplitterung des universellen Rechtsgedankens zu vermeiden, erscheint es der Bundesregierung nicht dienlich, solche Kommissionen anzuregen.

Die Bundesregierung verweist jedoch auf die Verdienste der Frauenrechtskommission, der Menschenrechtskommission und der übrigen im Menschenrechtsbereich tätigen Gremien der Vereinten Nationen um den Ausbau menschenrechtlichen Schutzes.

Eine Untersuchung von Vorfällen, die als „Menschenrechtsverletzungen an Frauen“ umschrieben werden können, ist bei Prüfung der Staatenberichte aufgrund von Artikel 18 des Übereinkommens über die Beseitigung jeder Art von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979 durch den Ausschuß zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau gegenüber den Vertragsparteien dieses Abkommens möglich.

Aus der Bundesrepublik Deutschland wird dem Ausschuß ab 1989 eine unabhängige Expertin angehören. Es ist zu erwarten, daß sie den in der Frage zum Ausdruck gebrachten Gesichtspunkt bei der Prüfung der Staatenberichte berücksichtigen wird.

6. Ist die Bundesregierung bereit, sich auf internationaler Ebene dafür einzusetzen, das „Verschwindenlassen“ von Menschen in den Katalog der Verbrechen gegen die Menschlichkeit aufzunehmen und die Angehörigenorganisationen, wie etwa die „Mütter von der Plaza de Mayo“, zu unterstützen?

Die mit dem Begriff „Verschwindenlassen“ angesprochenen schweren Menschenrechtsverletzungen verstoßen gegen Artikel 6, 7, 9 und 10 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966 und sind damit bereits völkerrechtlich geächtet. Eine von der Menschenrechtskommission eingesetzte Arbeitsgruppe beschäftigt sich intensiv mit dem Schicksal „verschwundener Personen“. Ihr letzter Bericht ist als VN-Dokument E/CN.4/1988/19 vom 31. Dezember 1987 erschienen. Darüber hinaus ist aber zu betonen, daß die oft unzureichende Achtung der Menschenrechte nicht auf dem Fehlen völkerrechtlicher Verpflichtungen zu ihrem Schutz beruht. Es fehlen vielmehr geeignete Verfahren zur weltweiten Durchsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen. Die Bundesregierung hat wiederholt betont, daß sie sich für eine verbesserte Kontrolle der Einhaltung dieser Verpflichtungen einsetzt. Hingewiesen wird insbesondere auf ihre Bemühungen zur Förderung und Verstärkung der Mandate der von der VN-Menschenrechtskommission eingesetzten Sonderberichterstatter, die auf lange Sicht geplante Einführung der Institution eines VN-Hochkommissars für Menschenrechte und schließlich eines Menschenrechtsgerichtshofes im Rahmen der Vereinten Nationen. Diese Anliegen wird sie beharrlich weiterverfolgen.

Neben diesen langfristigen Zielen ist die Bundesregierung bemüht, den in ihren Menschenrechten Verletzten rasch und dauerhaft zu helfen. Ein Mittel hierzu ist die Unterstützung von Angehörigenorganisationen. Die Bundesregierung hilft auf diesem Gebiet tatkräftig, ohne im Interesse des angestrebten Erfolges immer die Öffentlichkeit zu suchen.

7. Ist die Bundesregierung bereit, Initiativen zur Ergänzung von bereits vorhandenen Menschenrechtskonventionen zu ergreifen mit dem Ziel, die speziellen Schutzbedürfnisse (z.B. Schutz vor Vergewaltigung und anderer sexueller Mißhandlung, Schutz der Mütter und Kinder und anderer) verfolgter Frauen zu berücksichtigen?

Eine Vielzahl bestehender internationaler Regelungen und Übereinkommen zum Schutz der Menschenrechte trägt bereits heute dem besonderen Schutzbedürfnis von Frauen und Kindern Rechnung. Hinzuweisen ist namentlich auf die Artikel 23 und 24 des Internationalen Pakts vom 19. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte (BGBl. 1973 II S. 1533), auf Artikel 10 und 12 des Internationalen Pakts vom 19. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (BGBl. 1973 II S. 1569), auf die Artikel 7, 8 und 17 der Europäischen Sozialcharta vom 18. Oktober 1961 (BGBl. 1964 II S. 1262), auf das Übereinkommen Nr. 100 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 29. Juni 1951 über die Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher

Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit (BGBl. 1956 II S. 23), auf das Übereinkommen Nr. 111 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 25. Juni 1958 über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf (BGBl. 1961 II S. 97), auf das Übereinkommen von New York vom 31. März 1953 über die politischen Rechte der Frau (BGBl. 1969 II S. 1929), auf das Übereinkommen vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (BGBl. 1985 II S. 647), auf das Internationale Übereinkommen vom 4. Mai 1910 zur Bekämpfung des Mädchenhandels (RGBl. 1913 S. 31) – geändert durch Protokoll vom 4. Mai 1949 (BGBl. 1972 II S. 1074), auf die Internationale Übereinkunft vom 30. September 1921 zur Unterdrückung des Frauen- und Kinderhandels (RGBl. 1924 II S. 180, 202) – geändert durch Protokoll vom 12. November 1947 (BGBl. 1972 II S. 1074, 1081), auf das Internationale Übereinkommen vom 11. Oktober 1933 zur Unterdrückung des Handels mit volljährigen Frauen, geändert durch Protokoll vom 12. November 1947 (BGBl. 1972 II S. 1074, 1081), auf das Übereinkommen vom 10. Dezember 1962 über die Erklärung des Ehwillens, das Heiratsmindestalter und die Registrierung von Eheschließungen (BGBl. 1969 II S. 161) sowie auf das Übereinkommen vom 20. Februar 1957 über die Staatsangehörigkeit verheirateter Frauen (BGBl. 1973 II S. 1249).

Hinzuweisen ist außerdem auf die Vorbereitung einer „Konvention über die Rechte des Kindes“ durch eine Arbeitsgruppe der VN-Menschenrechtskommission.

Vor diesem Hintergrund hält es die Bundesregierung für nicht erforderlich, Initiativen der nachgefragten Art zu ergreifen.

8. Teilt die Bundesregierung die Auffassung des UNHCR, daß aufgrund ihres Geschlechtes verfolgte Frauen dem in der Genfer Flüchtlingskonvention aufgeführten Verfolgungsgrund „wegen... Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe“ zuzuordnen sind? Inwieweit hat sich diese Auslegung in der Anerkennungspraxis durchgesetzt, und auf welche Weise wird die Bundesregierung den Empfehlungen des UNHCR Nachdruck verleihen?

Der Frage, ob Verfolgungen wegen des Geschlechts dem in der Genfer Flüchtlingskonvention angeführten Verfolgungsgrund „wegen... Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe“ zuzuordnen sind, kommt für die Bundesrepublik Deutschland keine entscheidende Bedeutung zu.

Ausschließliche Rechtsgrundlage für das Asylrecht in der Bundesrepublik Deutschland ist Artikel 16 Abs. 2 Satz 2 GG.

Im Asylverfahren in der Bundesrepublik Deutschland steht nicht eine unmittelbare Auslegung und Anwendung des Artikels 1 A Nr. 2 der Genfer Flüchtlingskonvention auf die Person des jeweiligen Asylsuchenden in Rede, sondern es ist der Begriff des politisch Verfolgten im Sinne von Artikel 16 Abs. 2 Satz 2 GG auszulegen. Dieser von der Verfassung nicht näher abgegrenzte Begriff ist allerdings in ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts in enger Anknüpfung an den Regelungsinhalt des Artikels 1 A Nr. 2 Genfer Flüchtlingskonvention näher bestimmt

worden. Das bedeutet jedoch – wie das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 15. März 1988 (BVerwG 9 C 278.86) näher dargelegt hat – nicht, daß eine politische Verfolgung im Sinne des Artikels 16 Abs. 2 Satz 2 GG ausschließlich und allein auf Zugriffe wegen der in Artikel 1 A Nr. 2 Genfer Flüchtlingskonvention genannten persönlichen Merkmale beschränkt wäre. Der Vorschrift des Artikels 1 A Nr. 2 Genfer Flüchtlingskonvention kommt zwar eine wesentliche, indessen keine strikt abschließende Bedeutung für die Bestimmung politischer Verfolgungsgründe im Rahmen des Artikels 16 Abs. 2 Satz 2 GG zu. Das Bundesverwaltungsgericht hat im Urteil vom 8. November 1983 (BVerwGE 68, 171) ausdrücklich klargestellt, daß es sich bei der maßgeblich vom Inhalt des Artikels 1 A Nr. 2 Genfer Flüchtlingskonvention bestimmten Auslegung des Begriffs des politisch Verfolgten in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts lediglich um eine „Anlehnung“ an den Flüchtlingsbegriff der Genfer Flüchtlingskonvention handelt, der wegen der gebotenen weiten Auslegung des Asylgrundrechts und dem ihm gebührenden Vorrang vor dem einfachen Recht nur bei einem „sachgerechten Verständnis“ eine Erfassung aller denkbaren Fälle politischer Verfolgung ermöglicht. Artikel 16 Abs. 2 Satz 2 GG schließt daher nicht schlechthin aus, auch andere als die in Artikel 1 A Nr. 2 Genfer Flüchtlingskonvention ausdrücklich genannten Merkmale als asylbegründend anzusehen, wenn sie zum Anknüpfungs- und Bezugspunkt für politische Verfolgungsmaßnahmen genommen werden (vgl. BVerfGE 54, 341, 357 f.).

Der Bundesregierung sind keine höchst- bzw. obergerichtlichen Urteile bekannt, die sich mit der Zuordnung von – wegen ihres Geschlechts verfolgten – Frauen zu dem in der Frage genannten Verfolgungsgrund in der Genfer Flüchtlingskonvention befassen.

Ob im Einzelfall eine politische Verfolgung gegeben ist, haben die insoweit weisungsgebundenen Entscheider des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge und die unabhängigen Gerichte zu klären. Die Bundesregierung hat hierauf keine Einflußmöglichkeit.

9. Ist die Bundesregierung ferner bereit, Bestrebungen zu fördern, den Verfolgungsgrund „Geschlecht“ in die Genfer Flüchtlingskonvention aufnehmen zu lassen?

Wie in der Antwort zu Frage 8 bereits dargelegt, besteht für die Bundesrepublik Deutschland kein sachliches Bedürfnis für eine entsprechende Ergänzung des Wortlauts der Genfer Flüchtlingskonvention.

10. Ist die Bundesregierung bereit, gesonderte Initiativen zur Linderung des besonders schweren Loses von Frauen als Flüchtlinge (z. B. für schwangere Frauen, Frauen mit Kleinkindern) zu ergreifen (z. B. über den Flüchtlingskommissar der VN), und sind in diesem Zusammenhang der Bundesregierung Projekte in Flüchtlingslagern der Dritten Welt bekannt, die Flüchtlingsfrauen anleiten, in Selbsthilfe ihre Situation zu verbessern?

Wenn ja, ist die Bundesregierung bereit, diese Projekte über den UNHCR oder NGOs zu unterstützen bzw. weitere Projekte anzuregen?

Die Bundesregierung trägt mit einer Reihe von Instrumenten und einem erheblichen Mittelaufwand zur Linderung des Loses von Flüchtlingen in Entwicklungsländern bei. Allein aus dem Einzelplan 23 (Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit) wurden 1987 fast 125 Mio. DM aufgewendet. Weitere 42 Mio. DM Flüchtlingshilfe wurden 1987 im Rahmen der humanitären Hilfe des Auswärtigen Amtes geleistet. Der größte Teil dieser Mittel kommt Vorhaben zugute, die nicht geschlechtsspezifisch auf Frauen ausgerichtet sind, die aber aufgrund des meist hohen Anteils von Frauen und Kleinkindern an der Flüchtlingsbevölkerung de facto überwiegend die Lebensbedingungen der Frauen erleichtern. Dies ergibt sich auch aus der Art der Maßnahmen, wie z. B. Ernährungssicherung, Gesundheitsmaßnahmen, Aus- und Fortbildung, Siedlungs- und Wasserbau, die regelmäßig Bestandteil von Flüchtlingsvorhaben sind. Eine gesonderte statistische Erfassung der ausschließlich oder überwiegend Frauen zugute kommenden Projektbestandteile erfolgt weder bei der bilateralen staatlichen noch bei der multilateralen oder nichtstaatlichen Hilfe. In einer Reihe von Vorhaben, die über den Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) bzw. über nichtstaatliche Organisationen z. B. im Sudan, im Tschad und in Angola gefördert werden, gibt es Projektkomponenten, bei denen speziell die Frauen durch Ausbildung, Werkzeuge, Geräte und Saatgut unterstützt werden, sich selbst durch produktive handwerkliche und landwirtschaftliche Arbeit zu helfen. Die Bundesregierung wird solche Projektbestandteile weiterhin besonders fördern.

11. Welche internationalen Überlegungen zur Situation asylsuchender Frauen (vgl. Antwort auf Frage 7 zur Kleinen Anfrage zur Situation asylantragstellender Frauen – Drucksache 11/345) überprüft die Bundesregierung gegenwärtig, welchen Überlegungen gedenkt sich die Bundesregierung anzuschließen, und wie stellt sie sich die politische Umsetzung vor?

In ihrer Antwort auf Frage 7 der Kleinen Anfrage zur Situation asylsuchender Frauen – Drucksache 11/345 – hat die Bundesregierung zugesagt, internationale Überlegungen zur Situation asylsuchender Frauen auf ihre Relevanz für die Durchführungspraxis der Anerkennungsverfahren zu prüfen.

Sie hat in diese Prüfung dabei insbesondere die in Frage 8 erwähnten Empfehlungen des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) sowie den Bericht des Rechtsausschusses des Europäischen Parlaments vom 13. Februar 1984 (Europäisches Parlament, Sitzungsdokumente 1983/1984 – Dok. 1-1359/83) und die Entschließung des Europäischen Parlamentes vom 14. Oktober 1987 zur Diskriminierung von immigrierten Frauen und Wanderarbeitnehmerinnen in Gesetzen und Rechtsvorschriften in der Gemeinschaft (Drucksache 11/1026) einbezogen.

In diesen Dokumenten, die sich mit Fragen der Erweiterung des Schutzes von Frauen, die wegen ihres Geschlechts Verfolgung ausgesetzt sind, befassen, sind keinerlei Hinweise enthalten, die

für die Durchführungspraxis der Anerkennungsverfahren vor dem Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge von Bedeutung wären. Eine im Zusammenhang mit der genannten Kleinen Anfrage eingeleitete weitere Überprüfung hat im übrigen ergeben, daß spezifische Probleme von asylsuchenden Frauen im Anerkennungsverfahren vor dem Bundesamt bisher nicht zu verzeichnen sind und das Bundesamt den Wünschen von Asylbewerberinnen, etwa von weiblichen Bediensteten des Bundesamtes angehört oder nur unter Hinzuziehung von Dolmetscherinnen befragt zu werden, soweit wie möglich entspricht.

12. Ist die Bundesregierung bereit, entsprechend den vom Europäischen Parlament verabschiedeten Grundsätzen darauf hinzuwirken, daß die nationalen Asylverfahren im Bereich der Gemeinschaft besser aufeinander abgestimmt werden, und unterstützt die Bundesregierung in diesem Zusammenhang Bestrebungen, einen EG-Beauftragten für Asylangelegenheiten einzusetzen?

Die Bundesregierung hat sich bereits mehrfach für eine Annäherung des Asylrechts und der Asylpolitik auf europäischer Ebene ausgesprochen. Sie ist bemüht, entsprechende Bestrebungen im europäischen Raum voranzutreiben. Derzeit finden Verhandlungen auf verschiedenen internationalen Ebenen statt:

- Eine Arbeitsgruppe prüft im Rahmen des Übereinkommens zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau an den gemeinsamen Grenzen – sogenanntes Schengener Abkommen – Möglichkeiten der Angleichung der Asylrechtspraxis und der Asylpolitik.
- Die für Fragen der Einwanderung zuständigen Minister der EG-Mitgliedstaaten haben am 20. Oktober 1986 eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die gemeinsame Maßnahmen zur Verhinderung des Mißbrauchs des Asylrechts erörtern und prüfen soll.
- Im Weißbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Europäischen Rat – Vollendung des Binnenmarktes – hat die Kommission angekündigt, spätestens 1988 Maßnahmen zum Asylrecht und zur Lage der Flüchtlinge vorzuschlagen.
- Im Rahmen des Europarates befaßt sich ein Fachausschuß (CAHAR) mit diesen Fragen.

Nähere Aussagen darüber, wann und mit welchem Inhalt eine Harmonisierung von Asylrecht und Asylpolitik innerhalb der europäischen Staaten erreichbar erscheint, sind angesichts der z. T. erheblichen Unterschiede zwischen den insoweit gegebenen nationalen Rechten und der in der Anfangsphase befindlichen Abstimmungs- und Meinungsbildungsprozesse derzeit noch nicht möglich.

Angesichts dieser Sachlage erscheint auch die Einsetzung eines EG-Beauftragten für Asylangelegenheiten zumindest zum jetzigen Zeitpunkt wenig sinnvoll. Zu gegebener Zeit wird diese Frage dann erneut geprüft werden müssen.

13. In welcher Weise gedenkt die Bundesregierung das geplante Projekt einer UNHCR-Studie zu unterstützen, mit der die Situation asylsuchender und -berechtigter Frauen in der Bundesrepublik Deutschland untersucht und Vorschläge zur Verbesserung dieser Situation gemacht werden sollen?

Die Bundesregierung wird klären, ob über die Situation asylsuchender und -berechtigter Frauen in der Bundesrepublik Deutschland bereits ausreichende Erkenntnisse vorliegen. Soweit das noch nicht der Fall ist, wird sie mit dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen ein solches, praxisorientiertes Forschungsvorhaben erörtern und sich für dessen Durchführung einsetzen.

14. Wird die Bundesregierung insbesondere der Empfehlung des UNHCR entsprechen und für Ehepartner und -partnerinnen von anerkannten Asylberechtigten sowie deren Kindern ein eigenständiges Aufenthaltsrecht juristisch verankern?

Den politisch nicht verfolgten Ehegatten und Kindern von Asylberechtigten wird der Aufenthalt im Bundesgebiet zwecks Herstellung und Wahrung der familiären Gemeinschaft nach Maßgabe der ausländerrechtlichen Bestimmungen über den Familiennachzug erlaubt.

Die Bundesregierung beabsichtigt, im Rahmen der anstehenden Neuregelung des Ausländerrechts eine gesetzliche Regelung des Familiennachzugs zu den im Bundesgebiet ansässigen Ausländern vorzusehen. Damit wird auch für den Familiennachzug zu Asylberechtigten eine gesetzliche Grundlage geschaffen. Allerdings besteht kein sachlicher Grund, die ihrerseits nicht politisch verfolgten Ehegatten und Kinder von Asylberechtigten aufenthaltsrechtlich gegenüber den Ehegatten und Kindern anderer Ausländer, die ein unbefristetes Aufenthaltsrecht besitzen, zu privilegieren.

15. Ist die Bundesregierung bereit, die Situation asylantragstellender Frauen in der Bundesrepublik Deutschland z. B. dadurch zu verbessern, indem sie dafür sorgt,
- daß durch den Wunsch dieser Frauen, sich weiblichen Mitarbeitern des Bundesamtes anzuvertrauen und sich durch Dolmetscherinnen übersetzen zu lassen, aufgrund der Personalsituation das Asylverfahren nicht zusätzlich verlängert wird;
 - daß die asylantragstellenden Frauen auf eine solche Möglichkeit gezielt hingewiesen werden;
 - daß asylantragstellende Frauen psychisch belastende Asylgründe (wie z. B. sexuelle Folter) nachträglich in das Verfahren einbringen oder zum Gegenstand eines neuen Verfahrens machen können, ohne daß ein solches Vorgehen als „gesteigertes Vorbringen“ und damit als unglaubwürdig gewertet wird?

Die Bundesregierung nimmt Leiden von Asylbewerberinnen aufgrund vorausgegangener sexueller Folter oder anderer psychisch stark belastender Verfolgungs- und Fluchtgründe sehr ernst. Zu Recht wird von Vertreterinnen der Betreuungsorganisationen für Flüchtlingsfrauen darauf hingewiesen, daß vor allem eine im Rahmen der Anhörung vor der Ausländerbehörde oder dem Bun-

desamt durch bzw. im Beisein männliche(r) Bedienstete(r) vorgenommene Befragung zu sog. Tabu-Themen wie Vergewaltigung oder sexuelle Folter von asylantragstellenden Frauen als unzumutbare psychische Belastung empfunden werden kann.

Die Bundesregierung ist bemüht, der Situation asylantragstellender Frauen in der Bundesrepublik Deutschland, soweit irgend möglich, Rechnung zu tragen. Um Wiederholungen zu vermeiden, nimmt sie hinsichtlich der gestellten Fragen ausdrücklich Bezug auf ihre Antwort vom 22. Mai 1987 auf die Kleine Anfrage der SPD zur Situation asylsuchender Frauen (Drucksache 11/345), in der dieser Fragenkomplex ausführlich behandelt worden ist. Sie weist nochmals auf die für Flüchtlingsfrauen bestehende Möglichkeit hin, den Wunsch zu äußern, sich Mitarbeiterinnen des Bundesamtes anzuvertrauen oder sich durch Dolmetscherinnen übersetzen zu lassen. Der Bundesminister des Innern hat das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge veranlaßt, derartigen Wünschen im Rahmen des Möglichen zu entsprechen. Da der erste Kontakt von Asylbegehrenden mit den Ausländerbehörden der Länder stattfindet, wird gemeinsam mit den Ländern geprüft werden müssen, wie eine entsprechende Unterrichtung der Asylantragstellerinnen am besten erfolgen kann.

Im Interesse der asylantragstellenden Frauen aber auch aus organisationstechnischen Gründen, wie etwa zur besseren Planung der Anhörungstermine vor dem Bundesamt, würde es die Bundesregierung begrüßen, wenn bereits vor der Anhörung eine entsprechende Beratung durch die in der Flüchtlingsarbeit tätigen Verbände und Organisationen oder den Hohen Flüchtlingskommissar erfolgen würde. Mit ihrer Hilfe könnten spezifische Probleme bei Asylbewerberinnen schon frühzeitig erkannt und damit häufig wirksamer gelöst werden.

Wegen des nachträglichen Vorbringens von psychisch belastenden Asylgründen (wie z. B. sexuelle Folter) wird ebenfalls auf die genannte Drucksache 11/345 Bezug genommen.

16. Gibt es besondere Hilfsmaßnahmen für in der Bundesrepublik Deutschland asylsuchende Frauen?

Wenn ja, welche Hilfsmaßnahmen hat die Bundesregierung initiiert oder gefördert, und welche zusätzlichen Maßnahmen gedenkt sie einzuleiten?

Das Beratungs- und Betreuungsangebot speziell für Flüchtlingsfrauen in der Bundesrepublik Deutschland ist erst punktuell vorhanden und von unterschiedlicher Qualität. Von einer systematischen und reflektierten Arbeit für Flüchtlingsfrauen, hauptsächlich auf der Selbsthilfe-Basis, kann nur im Fall von Berlin und Frankfurt am Main gesprochen werden. In Berlin gibt es mehrere Projekte mit Treffpunkten, Betreuungs- und Bildungsangeboten. In Frankfurt am Main befaßt sich der Internationale Sozialdienst seit einiger Zeit in Veröffentlichungen, Seminaren und Informationsveranstaltungen mit der Lebenssituation von Flüchtlingsfrauen in der Bundesrepublik Deutschland und in Nachbarländern. Auch in

anderen Orten finden sich vereinzelt noch Maßnahmen, die speziell auf Flüchtlingsfrauen ausgerichtet sind. Die großen Wohlfahrtsverbände, wie das Deutsche Rote Kreuz und das Diakonische Werk, haben Sprach- und Freizeitkurse sowie kulturelle Veranstaltungen und außerdem Bildungs- und Begegnungsangebote für Flüchtlingsfrauen aufgebaut und finanziell unterstützt. Dabei sollte auch ein interkultureller Austausch ermöglicht werden. In Frankfurt und in Köln bestehen psychosoziale Zentren für ausländische Flüchtlinge unter der Trägerschaft des Diakonischen Werkes bzw. des Caritasverbandes, in denen die Aufarbeitung der Fluchttraumen und Folterfolgen von Flüchtlingsfrauen ein Schwerpunkt ist. Allgemein zeichnet sich seit 1986 sowohl bei den Wohlfahrtsverbänden als auch bei den Menschenrechtsorganisationen eine zunehmende Sensibilisierung für die Probleme von Flüchtlingsfrauen ab. In einigen Städten, in denen verschiedene Asyl-Arbeitsgruppen entstanden sind, wurden auch die spezifischen Probleme von Frauen aufgegriffen im Rahmen der Einzelbetreuung und der Durchführung von sprachlichen und anderen Kursen, wie z. B. neben Berlin und Frankfurt auch in Karlsruhe, Köln, München, Saarbrücken und Stuttgart. Unter den Menschenrechtsorganisationen setzt sich amnesty international verstärkt für die Interessen und Rechte der Flüchtlingsfrauen ein. Die Sektion der Bundesrepublik Deutschland bildete einen Arbeitskreis Menschenrechtsverletzungen an Frauen und veröffentlichte zu diesem Thema 1987 und 1988 jeweils eine Dokumentation. Zu erwähnen ist auch als neue Frauenorganisation amnesty for women.

Die Bundesregierung unterstützt die Flüchtlingsarbeit sowohl mit ihren Zuschüssen für die Flüchtlingsarbeit der Wohlfahrtsverbände als auch mit ihren Zuwendungen an den Internationalen Sozialdienst, der durch den Bundesminister für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit institutionell gefördert wird und auch Projektförderung erhält. Darunter fiel die erste Tagung des Internationalen Sozialdienstes über die Situation der Flüchtlingsfrauen 1986. Die Bundesregierung wird vergleichbare Projekte auch anderer Organisationen, soweit es sich dabei um bundeszentrale Maßnahmen handelt, auch künftig unterstützen, um die Hilfen für die Flüchtlingsfrauen zu verbessern. Wichtige Schritte dazu sind die Beseitigung der Defizite bei den Konzeptionen für Inhalt und Durchführung der Hilfsprogramme und für die Bildung eines Netzwerkes in der Zusammenarbeit der Träger.

17. Wird die Bundesregierung dafür Sorge tragen, daß die das Asylverfahren flankierenden Maßnahmen insoweit zurückgenommen werden, wie sie Frauen zusätzlich zur ungewissen Fluchtsituation psychisch belasten (z. B. Aufhebung des Kochverbotes in Sammel lagern, Überlassung von ausreichendem Wohnraum zur Erhaltung der familiären Privatsphäre und der persönlichen Intimsphäre)?

Nach der Aufgabenverteilung des Grundgesetzes sind für die Unterbringung, Betreuung und Versorgung von Asylbewerbern allein die Länder verantwortlich. So obliegt ihnen insbesondere auch die Entscheidung darüber, ob sie die Asylbewerber in Gemeinschaftsunterkünften oder dezentral unterbringen.

Die Wohn- und Lebensbedingungen der Asylbewerber richten sich nach den jeweiligen örtlichen Gegebenheiten, wie etwa der gegebenen Regionalstruktur und dem vorhandenen Raumangebot. Sie werden ferner mitbestimmt durch in der Person des Asylbewerbers liegende Faktoren. Hierzu zählt neben dem Alter insbesondere auch das Geschlecht des Antragstellers.

Bei einem starken, nicht vorhersehbaren Zugang von Asylbewerbern, wie er sich auch für 1988 wieder abzeichnet, können vorübergehend Engpässe bei der Unterbringung entstehen, weil geeigneter Wohnraum in ausreichendem Maß nicht immer verfügbar ist. Der Bundesregierung liegen aber keine Erkenntnisse vor, daß auch bei vorübergehend beengter Unterbringung gegen den von allen Ländern beachteten Grundsatz verstoßen würde, Asylbewerber während der Dauer des Asylverfahrens menschenwürdig unterzubringen.

Wie der Bundesregierung aus zahlreichen Besprechungen mit den Länder bekannt ist, setzen diese sich, soweit erforderlich, für eine Verbesserung der Wohnbedingungen für Asylbewerber hinsichtlich der Lage, Größe und Ausstattung ein. Durch ein umfassendes Betreuungsangebot, besonders eine verstärkte Sozialbetreuung, wird versucht, für die Asylbewerber während ihres zeitlich begrenzten Aufenthalts in den Gemeinschaftsunterkünften trotz der damit verbundenen Einschränkungen möglichst erträgliche Lebensbedingungen zu schaffen.

Dabei wird auch in Gemeinschaftsunterkünften angestrebt, den Asylbewerbern die Möglichkeit einzuräumen, ihre Mahlzeiten selbst zuzubereiten.

Falls eine Selbstverpflegung nicht möglich ist, weil beispielsweise ausreichende Kochgelegenheiten nicht verfügbar sind, werden die Asylbewerber bei der Abfassung des Speiseplans bzw. beim Ankauf von Lebensmitteln beteiligt, um die sich auch aus den unterschiedlichen Ernährungsgewohnheiten der Asylbewerber ergebenden Probleme zu verringern.

Der Bundesregierung sind die gerade im Zusammenhang mit der Betreuung alleinstehender Flüchtlingsfrauen in besonderem Maße auftretenden Probleme bekannt. Die zuständigen Stellen bemühen sich, diesen Frauen besonders zu helfen. Zu nennen sind hier neben der Anmietung von Wohnungen, Gemeinschaftswohnungen oder Häusern speziell für alleinstehende Flüchtlingsfrauen insbesondere auch deren verstärkte Betreuung durch Sozialarbeiterinnen.

18. Welche Maßnahmen gedenkt die Bundesregierung dagegen zu unternehmen, daß deutsche Agenturen und Vermittlungsstellen Mädchen und Frauen aus dem Ausland zur Ausbeutung durch Bordelle und andere Vergnügungslokale in die Bundesrepublik Deutschland verbringen und innerhalb der Bundesrepublik Deutschland und Europa „verschieben“?

Nach den Unterlagen des Bundeskriminalamtes konnte deutschen Agenturen und Vermittlungsstellen bisher nicht nachge-

wiesen werden, daß Frauen aus dem Ausland in Bordelle vermittelt werden (§ 181 StGB – Menschenhandel). Dies besagt selbstverständlich nicht, daß deutsche Staatsangehörige, die die Prostitution fördern, nicht an der Einschleusung von Frauen aus dem Ausland mitwirken.

Der internationale Mädchenhandel ist nach Erkenntnissen einer Arbeitsgruppe der Europäischen Regionalkonferenz der Internationalen kriminalpolizeilichen Organisation (IKPO-Interpol) häufig ein Phänomen der organisierten Kriminalität. Insoweit zielen die Bemühungen um eine stärkere Bekämpfung der organisierten Kriminalität im präventiven und repressiven Bereich auch auf das Delikt des internationalen Menschenhandels.

Schon wegen der ausgeprägten Beteiligung von Ausländern an Delikten im Bereich der organisierten Kriminalität, aber auch allgemein wegen der internationalen Dimension des Mädchenhandels bzw. der Prostitution, muß auch über das Ausländerrecht angemessen reagiert werden. Für potentielle kriminelle Ausländer sowie ihre für die Prostitution vorgesehenen ausländischen Opfer müssen praktikable Einreisebeschränkungen sowie Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen zulässig sein. Es ist sicherzustellen, daß straffällig gewordene Ausländer im Anschluß an die Straftat abgeschoben werden.

Die Betreiber des Frauenhandels – internationale Verbrechersyndikate oder auch kleine Personengruppen ohne internationale Beziehungen sowie sogar nur einzelne Personen – versuchen, sich durch jeweils wechselnde kriminelle Praktiken dem Zugriff der Strafverfolgungsbehörden zu entziehen. Die Bundesregierung hat bereits in ihrer Antwort vom 26. August 1985 auf die Große Anfrage der Fraktion der SPD zum Menschenhandel mit ausländischen Mädchen und Frauen (Drucksache 10/3753) zum Ausdruck gebracht, daß die bestehenden Gesetze, besonders die strafrechtlichen Bestimmungen über die sexuelle Selbstbestimmung, Prostitution, Menschenhandel und Kuppelei und ebenso die Vorschriften des Ausländergesetzes, der Gewerbeordnung und des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten, ausreichen für die Bekämpfung des Frauenhandels zu Prostitutionszwecken und daß auch die hierfür zuständigen Polizei- und Ordnungsbehörden der Bundesländer, z. B. durch eine regelmäßige Kontrolle der einschlägigen Betriebe, alle Möglichkeiten zur Unterbindung dieser kriminellen Praktiken nutzen. In der zitierten Antwort der Bundesregierung werden jedoch auch die sehr geringen jährlichen Fallzahlen (unter 30) genannt, in denen wegen des Verdachts des Menschenhandels im Sinne des § 181 StGB ermittelt wurde bzw. es zu einer entsprechenden Verurteilung kam. Daran wird erkennbar, wie schwierig der Zugriff auf diese Verbrecher in der Praxis ist.

Die Bundesregierung wird die vorliegende Frage 18 zum Anlaß nehmen, um zu prüfen, wieweit die deutschen Auslandsvertretungen in den Anwerbeländern für Zwangsprostitution durch Informationsmaterial noch wirksamer vor der Gefahr einer Anwerbung zur Gewerbsunzucht in der Bundesrepublik Deutschland warnen können. Allerdings dürfen diese Möglichkeiten nicht überschätzt werden (s. dazu in der bereits genannten Drucksache

10/3753 die Antwort zu Frage 17). Die Bundesregierung wird sich ferner erneut an die Vertretungen der besonders betroffenen Anwerbeländer in der Bundesrepublik Deutschland wenden.

Zweifellos sind auch deutsche Heiratsvermittlungsinstitute, die sich auf die Vermittlung ausländischer heiratswilliger Frauen spezialisiert haben, teilweise in kriminelle Praktiken des Frauenhandels zu Prostitutionszwecken verstrickt. Der Verdacht ist um so größer, je moralisch anfechtbarer der Inhalt ihrer Werbungsannoncen ist oder je häufiger sie ihren Namen und Firmenort wechseln, zumal sich hinter einem Firmennamen mit halbwegs seriösem Anspruch nicht selten durchaus zwielichtige Betreiber verbergen können. Die Heiratsvermittlung selbst ist jedoch unter der Voraussetzung, daß sie nicht gegen das Straf-, Ausländer- und Gewerberecht verstößt, grundsätzlich rechtlich zulässig, was nicht ausschließt, daß ihre Angebote in den Medien teilweise sittenwidrig im Sinne von § 1 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb sind, so daß in solchen Fällen der Vermittler auf Unterlassung und Schadensersatz in Anspruch genommen werden könnte.

Mit strafrechtlichen Sanktionen lassen sich verwerfliche Praktiken dieser Art von Ehevermittlung allerdings kaum unterbinden. Die Betreiber von Heiratsvermittlungen und ähnlichen Agenturen werden bereits jetzt in der Regel bei der vorgeschriebenen Gewerbebeanmeldung von Amts wegen durch Einholung eines Führungszeugnisses und einer Auskunft aus dem Gewerbezentralregister auf ihre Zuverlässigkeit hin überprüft. Denkbar ist eine stärkere Überwachung dieser Betriebe, wenn konkrete Anhaltspunkte bei der Vermittlung ausländischer Frauen Unregelmäßigkeiten nicht ausschließen. Im übrigen ist es für einen effizienten Vollzug der bestehenden Vorschriften auch hilfreich, wenn die in diesem Problembereich engagierten Frauengruppen, kirchlichen und ähnlichen Stellen die Aufsichtsbehörden durch konkrete Hinweise unterstützen.

Wegen der Projektförderungen des Bundesministeriums für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit mit Zielsetzungen gegen den Frauenhandel siehe die Antwort zu Frage 20.

Die Frage 18 berührt auch den Bereich der Arbeitsvermittlung und der Erteilung der Arbeitserlaubnis. Hierzu ist folgendes zu bemerken:

Die Ausbeutung durch Bordelle und andere Vergnügungslokale ist sittenwidrig. Für sittenwidrige Arbeitsverträge wird eine Arbeitserlaubnis nicht erteilt.

Im Bereich Show und Unterhaltung sind eine Anzahl von Personen von der Bundesanstalt für Arbeit mit der Durchführung der Arbeitsvermittlung beauftragt; sie dürfen in der Regel auch Darsteller aus dem Ausland vermitteln. Die beauftragten Vermittler unterliegen der Aufsicht der Landesarbeitsämter. Einem Vermittler, der dazu beitragen sollte, daß Frauen zur Prostitution vermittelt werden, wird wegen fehlender Zuverlässigkeit der Auftrag entzogen.

Personen, die, für welche Arbeitnehmertätigkeit auch immer, ohne Auftrag der Bundesanstalt für Arbeit Arbeitnehmer aus dem

Ausland anwerben oder vermitteln, machen sich nach § 227 Arbeitsförderungsgesetz strafbar. Die Bundesanstalt für Arbeit leitet ihr bekanntgewordene Fälle an die Staatsanwaltschaften weiter und unterrichtet das Auswärtige Amt, soweit Vermittlungseinrichtungen mit Sitz im Ausland an illegaler Vermittlung beteiligt sind.

19. Was hat die Bundesregierung unternommen, um sicherzustellen, daß die für diesen Menschenhandel mit Mädchen und Frauen Verantwortlichen strafrechtlich belangt werden?

Wie bereits in der Antwort zu Frage 18 zum Ausdruck gebracht, ist die Bundesregierung der Auffassung, daß die bestehende Rechtslage ausreicht, um die für den Menschenhandel mit Mädchen und Frauen Verantwortlichen zur Rechenschaft ziehen zu können.

Das Strafrecht der Bundesrepublik Deutschland erfaßt strafwürdige Fälle der Förderung der Prostitution und des Menschenhandels (§ 180a, § 181 StGB). Diese Strafvorschriften bedrohen u. a. denjenigen mit Strafe, der eine andere Person gewerbsmäßig anwirbt, um sie dazu zu bringen, der Prostitution nachzugehen oder um sie zur Prostitutionsausübung in einem fremden Land zu veranlassen (§ 180a Abs. 3 StGB) oder der eine Person unter 21 Jahren der Prostitutionsausübung zuführt (§ 180a Abs. 4 StGB) bzw. eine solche Person durch List, Drohung oder Gewalt zur Prostitution bringt (§ 181 Nr. 1 StGB), sie anwirbt oder unter Anwendung dieser Mittel zu Prostitutionszwecken entführt (§ 181 Nr. 2 StGB). Besonders hinzuweisen ist dabei auf die § 180a Abs. 3, 4 und § 181 StGB. In den genannten Fällen gilt das deutsche Strafrecht nach dem sog. Weltrechtsprinzip auch für Taten, die im Ausland begangen werden (§ 6 Nr. 4 StGB).

Eine Ausdehnung des gegenwärtig sanktionierten Bereichs wird daher derzeit noch nicht erwogen. Das geltende Recht trägt den gravierenden Formen der grenzüberschreitenden Prostitution grundsätzlich hinreichend Rechnung. Das Bundeskriminalamt wird nach Abschluß eines Ermittlungsverfahrens der Staatsanwaltschaft Frankfurt am Main wegen Verdachts des Menschenhandels zum Nachteil philippinischer Staatsangehöriger einen umfassenden Bericht vorlegen. Danach wird zu prüfen sein, ob Lebenssachverhalte, die z. Z. nicht durch § 181 StGB erfaßt werden, tatbestandlich berücksichtigt werden müssen.

Es wird nicht verkannt, daß die Quote der rechtskräftig durch Urteil abgeschlossenen Strafverfahren gegen die Verantwortlichen gering ist. Dieses Phänomen ist nicht auf ein Untätigbleiben der Ermittlungsbehörden oder darauf zurückzuführen, daß es an den für eine strafrechtliche Verfolgung erforderlichen Rechtsvorschriften fehlte, sondern beruht auf Beweisschwierigkeiten, weil die fraglichen Frauen und Mädchen nur selten wagen, sich den Ermittlungsbehörden anzuvertrauen.

20. Welche Erkenntnisse über die Lebensumstände, die finanzielle und rechtliche Lage, in denen diese zur Prostitution gezwungenen Frauen in der Bundesrepublik Deutschland leben, liegen der Bundesregierung vor? Welche Möglichkeiten sieht sie, um diesen Frauen in Zwangs- und Notlagen zu helfen?

Erkenntnisse über die Lebensumstände von ausländischen Frauen, die in der Bundesrepublik Deutschland zur Prostitution gezwungen sind, lassen sich nur sehr schwer gewinnen. Das ergibt sich zwangsläufig aus ihrer vollständigen Abhängigkeit und Unterdrückung durch ihre Zuhälter bzw. die Besitzer der verschiedenen Formen von Bordellen, Barbetrieben, Massage-salons und ähnlichen Einrichtungen sowohl in Städten als auch in ländlichen Gegenden. Diese Menschenhändler haben den Frauen ihre Pässe abgenommen, lassen sie angebliche Auslagen für ihre Reise nach Deutschland in Höhe von mehreren zehntausend Mark „abarbeiten“ und bedrohen sie mit Gewalt, einer Anzeige bei den Behörden oder auch mit Racheakten gegen ihre Familie, falls die ausländischen Frauen sich hilfeschend an die Öffentlichkeit oder auch nur an Dritte wenden würden.

Der Erkenntnisstand ist heute trotzdem besser als noch vor einigen Jahren. Wesentlich dazu beigetragen haben die Erfahrungen der Beratungsstellen, eine Reihe von Fachartikeln und Beiträgen der Medien aus dem In- und Ausland. Sie werden ergänzt durch die Erkenntnisse aus – allerdings sehr schwierigen – polizeilichen Ermittlungen gegen Menschenhändler in der Bundesrepublik Deutschland, so z. B. durch mehrere größere Ermittlungsverfahren in verschiedenen Bundesländern.

Eine zusammenfassende Bestandsaufnahme über die Lage der ausländischen Zwangsprostituierten hierzulande wird mit dem zur Zeit laufenden Forschungsvorhaben des Bundesministers für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit angestrebt, das neben der Zwangsprostitution die Heiratsvermittlung mit ausländischen Frauen und den Prostitutionstourismus deutscher Männer miteinbezieht und in dessen Rahmen ein Zwischenbericht nach Ablauf der ersten Phase Anfang 1989 veröffentlicht werden soll.

Die Lebensbedingungen der betroffenen ausländischen Frauen sind auch deshalb zutiefst menschenunwürdig, weil die Frauen in der Regel von ihren Zuhältern nach wenigen Wochen bis Monaten in den Bordellen im In- und Ausland und über die Grenzen hinweg ausgetauscht werden. Das geschieht sowohl wegen des Ablaufs eines Touristenvisums bzw. der für einen sichtvermerksfreien Touristenaufenthalt eingeräumten 3-Monats-Frist als auch wegen allgemeiner Profitgier Zuhälter, die im Frauenhandel ihre Gewinne steigern wollen, indem sie den Bordellbesuchern neue Anreize bieten. Die Frauen sind dabei meistens unter katastrophalen Umständen untergebracht, ihre „Arbeitsbedingungen“ als Zwangsprostituierte und die dabei erlittenen Mißhandlungen können sehr bald zum physischen und psychischen Zusammenbruch führen. In der Regel ohne Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis, ohne jede Kenntnis der Sprache des Aufenthaltslandes und absolut ohne Orientierungshilfen zu ihrer näheren örtlichen Umgebung, sind sie ebenso recht- wie allgemein hilflos. Der größte Schock sind die Zwangsprostitution und ihre Begleitums-tände selbst. Den meisten ausländischen Frauen wurden von den Zuhältern in ihren Heimatländern normale Arbeits- und vielleicht Heiratsmöglichkeiten in der Bundesrepublik Deutschland vorge-spiegelt. Selbst wenn ein kleinerer Teil von ihnen auch in der

Heimat bereits aus wirtschaftlicher Not im Prostitutionstourismus Geld verdienen mußte, wurden ihnen humanere „Arbeitsbedingungen“ in europäischen Ländern in Aussicht gestellt. Dazu gehörte auch die Hoffnung auf bessere Verdienstmöglichkeiten, um den in großer Armut in der Heimat lebenden Angehörigen höhere Geldbeträge zuschicken zu können. Selbst wenn sie die 20 000 DM bis 50 000 DM fingierten Auslagen der Zuhälter und Bordellbesitzer sowie behauptete Abfindungen an ihre Angehörigen „abgearbeitet“ haben, wobei sie während dieser Zeit praktisch völlig mittellos bleiben, ist ihre anschließende Freigabe durch die Bordellbesitzer und ihr weiteres Schicksal ungewiß.

Die Hilfen für die von Zwangsprostitution betroffenen ausländischen Frauen in der Bundesrepublik Deutschland müssen nach Auffassung der Bundesregierung verschiedene Ansatzpunkte entwickeln. Entscheidend ist zunächst der Ausbau der Anlauf- und Beratungsstellen sowohl für die Frauen selbst als auch für die von ihrem Schicksal betroffenen nahestehenden Personen. Inzwischen gibt es bereits einige Beratungsstellen in verschiedenen Bundesländern. Mit Unterstützung des Bundesministers für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit wird zur Zeit ein Netzwerk dieser Beratungsstellen in der Bundesrepublik Deutschland aufgebaut. Dieses Bundesministerium fördert seit dem Sommer 1988 zusammen mit dem Land Baden-Württemberg und einem Verbund kirchlicher Stellen als größeres Modellvorhaben mit wissenschaftlicher Begleitung für die Dauer von zunächst 3 Jahren das Fraueninformationszentrum in Stuttgart unter der Trägerschaft des Vereins für internationale Jugendarbeit – Arbeitsgemeinschaft christlicher Frauen. Dieses Modell verfügt bereits über umfangreiche Erfahrungen in der Kontaktaufnahme mit den hilfesuchenden ausländischen Frauen, die aus Angst vor den Behörden und ihren Zuhältern zunächst anonym bleiben wollen, und kann eine umfassende fachliche Beratung einschließlich rechtlicher und ärztlicher Beratung zu den wesentlichen Problemen der Frauen anbieten. Das Informationszentrum hat die notwendigen Kontakte zu Dolmetscherinnen und vermittelt Sprachkurse. Als Soforthilfe für ausländische Frauen in Not kann es vorübergehend bei sich selbst oder bei Kontaktadressen Unterkünfte verschaffen. Auch in einigen anderen Großstädten konnten die Angebote der Anlaufstellen inzwischen ausgebaut werden. In Frankfurt hat die agisra – Arbeitsgemeinschaft gegen internationale sexuelle und rassistische Ausbeutung – ebenfalls ein ausgebautes Netzwerk an helfenden Fachkräften und Experten. In Köln besteht eine Beratungsstelle des Deutschen Caritasverbandes.

Beratung und konkrete Hilfen sind nur möglich, wenn die ausländischen Frauen in Not von deren Existenz wissen und bei Kontaktaufnahme für sich keine Nachteile wie eine sofortige Inhaftierung wegen Illegalität oder eine Verfolgung durch Menschenhändler befürchten müssen. Darauf kann sich eine verstärkte Informationsarbeit der Beratungsstellen günstig auswirken. Auch von dem genannten Forschungsvorhaben des Bundesministers für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit wird ein Beitrag für eine erleichterte Kontaktaufnahme der Zwangsprostituierten zu den

Beratungsstellen und ebenso allgemein zu den Kirchen, Wohlfahrtsverbänden und den Frauenbeauftragten erwartet.

Um dem Menschenhandel mit jungen Frauen und der Zwangsprostitution mit allen zur Verfügung stehenden rechtlichen Möglichkeiten entgegenzuwirken, ist es jedoch auch geboten, in diesen Fällen aufenthaltsbeendende Maßnahmen (Ausweisung/Abschiebung) konsequent und unverzüglich durchzusetzen, nicht zuletzt im Interesse einer vorbeugenden Verbrechensbekämpfung und zur Eindämmung der Begleitkriminalität, die regelmäßig eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung der Bundesrepublik Deutschland darstellt. Hierdurch kann der erneuten Einreise dieser Personen nachhaltig entgegengewirkt und darüber hinaus bei Personen mit entsprechenden Einreiseabsichten ein gewisser Abschreckungseffekt erzielt werden.

Allerdings ist es sinnvoll und zweckmäßig, zunächst von der Durchsetzung einer unverzüglichen Abschiebung dann abzu- sehen, wenn die Abzuschiebenden in Strafverfahren gegen den Menschenhandel als Zeugen aussagen können und wollen. In diesem Sinne wird der Bundesminister des Innern an die für die Durchführung des Ausländergesetzes und der dazu ergangenen weiteren ausländerrechtlichen Vorschriften zuständigen Innenminister und -senatoren der Länder herantreten und anregen, in diesen Fällen vorher eine entsprechende Abstimmung zwischen den Strafverfolgungsbehörden und den Ausländerbehörden herzustellen.

Wenn mittellose oder verschuldete Frauen in ihre Heimat zurückgeschickt werden, lösen sich dadurch nicht ihre Probleme, weil sie kaum auf Rückkehr in ihre Familien hoffen können, sondern mit Elend und erneutem Zwang zur Prostitution rechnen müssen. Geeignete Rückkehrhilfen müssen jedoch erst in Zusammenarbeit mit Beratungsstellen in Deutschland und in den Heimatländern entwickelt werden. Voraussetzung hierfür ist ein Kontaktnetz zwischen den Beratungsstellen in Deutschland und in den Heimatländern. Ein solches Netzwerk an Kontakten besteht bereits vor allem im kirchlichen Bereich – so über den Weltbund christlicher Frauen und über die Verbände katholischer und evangelischer Frauen –, aber auch bei anderen Organisationen wie dem Zentrum für Entwicklungsbezogene Bildung in Stuttgart oder bei der Arbeitsgemeinschaft gegen internationale sexuelle und rassistische Ausbeutung in Frankfurt am Main.

