

**Antwort**  
**der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Christina Schenk und der Gruppe der PDS**  
**— Drucksache 13/7983 —**

**Bekämpfung des Frauenhandels in der EU**

Die Sozial- und Innenminister der EU haben Ende April in Den Haag einen Aktionsplan zur Bekämpfung des internationalen Frauenhandels verabschiedet.

In der EU werden polizeilich aufgegriffene ausländische Prostituierte ohne gültigen Aufenthaltstitel – und damit potentielle Klägerinnen und Zeuginnen von Strafverfahren gegen die Verantwortlichen des internationalen Frauenhandels – häufig umgehend abgeschoben. Diese Praxis erleichtert das Geschäft der Schlepper und Zuhälter und erschwert die Arbeit der Strafverfolgungsbehörden: „Nur selten kommt es zur Verurteilung der Täter“, stellt die „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ resignierend fest (28. April 1997).

Im Vorfeld der Ministertagung in Den Haag hatte die „International Organization for Migration“ (IOM) ein Modell für den Schutz und die Betreuung von Opfern des internationalen Frauenhandels präsentiert. Demzufolge soll den zur Prostitution gezwungenen Frauen – wie in Belgien – 45 Tage Bedenkzeit eingeräumt werden, sich den Strafverfolgungsbehörden als Klägerin oder Zeugin gegen ihre Schlepper oder Zuhälter zur Verfügung zu stellen. In dieser Zeit werden sie in geschützten Wohnungen untergebracht, erhalten Sozialhilfe, ärztlichen Beistand und juristische Betreuung. Für den Fall, daß sich die Frauen entscheiden, als Klägerin bzw. Zeugin aufzutreten, könnte ihnen ggf. auch ein unbefristeter Aufenthaltstitel zuerkannt werden (taz, 26. April 1997).

Die Ministerinnen und Minister der EU-Staaten konnten sich in Den Haag jedoch nur auf die unverbindliche Absichtserklärung einigen, daß zur Prostitution gezwungene ausländische Frauen für die Dauer des Prozesses gegen ihre Schlepper und Zuhälter eine aufenthaltsrechtliche Duldung erhalten sollen.

Die EU-Ministerinnen und EU-Minister verständigten sich zudem darauf, die Rolle der EUROPOL-Drogenbekämpfungsbehörde (EDU) bei der Bekämpfung des internationalen Frauenhandels zu stärken. Erst im Dezember 1996 war das Mandat der EDU um den Bereich des Menschenhandels erweitert worden. Im Vorfeld dessen hatte das Bundesministerium des Innern (BMI) deutlich gemacht, daß es alles daran setzen würde, den etwaigen „Mißbrauch“ von Zeugenschutzmaßnahmen durch die weiblichen Tatopfer „auszuschließen“ (Bericht des BMI vom 1. Oktober 1996 über das informelle Ratstreffen Justiz/Inneres vom 26./27. September 1996, S. 3).

Nunmehr soll jedes EU-Land einen Berichterstatter für Frauenhandel bei der EU ernennen. Die EDU wiederum ist bemüht, diesbezüglich eine

---

*Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums des Innern vom 9. Juli 1997 übermittelt.*

*Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.*

zentrale europäische Datenbank mit Informationen über Täter und Opfer des Frauenhandels aufzubauen. Hierbei ist zu berücksichtigen, daß die Durchführungsbestimmungen für die geplanten EUROPOL-Analysedateien vorsehen, daß dort auch Daten über „sexuelle Neigungen“ – nicht nur von Tätern, Tatverdächtigen, sondern auch von sog. Kontaktpersonen, Zeuginnen, Tatopfern, ja selbst von potentiellen Opfern – erhoben, gespeichert und verarbeitet werden sollen.

1. Wie viele Ermittlungsverfahren wurden nach Kenntnis der Bundesregierung 1995 und 1996 in der Bundesrepublik Deutschland wegen des Verdachts des Frauen- bzw. der verschiedenen Stufen des Menschenhandels eingeleitet?

Grundsätzlich ist die Strafverfolgung und damit die Einleitung von Ermittlungsverfahren Angelegenheit der Länder. Nach der vom Bundeskriminalamt erstellten Polizeilichen Kriminalstatistik sind 1995 919 und 1996 1 094 Fälle des Menschenhandels (Verstöße gegen § 180 b Abs. 1, § 190 b Abs. 2 Nr. 1, § 181 Abs. 1 Nr. 2 und 3 Strafgesetzbuch) bekannt geworden. Die Zahl der Opfer hat sich von 1 196 im Jahr 1995 (davon 1 158 weiblich) auf 1 473 im Jahr 1996 (davon 1 445 weiblich) erhöht.

- a) In wie vielen Fällen kam es zu einer rechtskräftigen Verurteilung?

Eine entsprechende Statistik wird von Bundeseinrichtungen nicht geführt. Nach den Angaben in der Strafverfolgungsstatistik wurden im Jahre 1995 12 Personen wegen § 180 b Abs. 1 Strafgesetzbuch (Menschenhandel, Einwirken zwecks Prostitutionsausübung oder zwecks Vornahme sexueller Handlungen), 27 Personen wegen § 180 b Abs. 2 Strafgesetzbuch (Menschenhandel, Einwirken zwecks Prostitutionsausübung in Kenntnis auslandsspezifischer Hilflosigkeit oder auf eine Person unter 21 Jahren) und 81 Personen wegen § 181 Strafgesetzbuch (schwerer Menschenhandel) verurteilt. Angaben für das Jahr 1996 liegen noch nicht vor.

- b) Wie viele dieser Strafverfahren mußten nach einer Abschiebung der ausländischen Prostituierten wegen Beweismangel eingestellt bzw. mit Freispruch beendet werden?

Die Polizeiliche Kriminalstatistik enthält hierzu keine Angaben. Im übrigen wird bei einer Einstellung des Verfahrens bzw. bei einem Freispruch nicht danach differenziert, ob die Verfahrensmaßnahme bzw. das freisprechende Urteil wegen der Nichterreichbarkeit von Zeugen erfolgt oder aus anderen Gründen (z. B. Verfahrenshindernisse, Beweisverwertungsverbote etc.). Nach polizeiinternen Studien zum Deliktsbereich des Menschenhandels, die keinen Anspruch auf statistische Vollständigkeit erheben können, ist in den vergangenen Jahren ein großer Teil der Opfer ausgewiesen bzw. abgeschoben worden.

2. Wie viele als Prostituierte arbeitende ausländische Frauen wurden nach Kenntnis der Bundesregierung in den Jahren 1995 und 1996 ohne gültigen Aufenthaltstitel in der Bundesrepublik Deutschland aufgegriffen?

Bei den als ausländische Prostituierte aufgegriffenen Frauen ohne gültigen Aufenthaltstitel handelt es sich nicht in allen Fällen um Opfer von Menschenhandelsdelikten. Das Ausländergesetz und die weiteren ausländerrechtlichen Bestimmungen werden nach Artikel 83 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland im Bundesgebiet von den Ländern als eigene Angelegenheit ausgeführt, so daß die Bundesregierung über einzelne ausländerrechtliche Maßnahmen wegen der Ausübung der Prostitution keine Erkenntnisse hat. Auch im Ausländerzentralregister werden die erfragten Angaben in dieser Form nicht gespeichert.

- a) Welche Staatsangehörigkeiten hatten diese Frauen (bitte aufschlüsseln)?

Auf die Antwort zu Frage 2 wird verwiesen. Nach polizeiinternen Studien, die keine statistische Vollständigkeit beanspruchen können, stammen die Opfer des Menschenhandels aus folgenden Hauptherkunftsländern: Polen, Russische Föderation, Tschechien, Ukraine, Litauen, Ungarn, Lettland, Rumänien, Slowakei und Weißrußland.

- b) Bei wie vielen handelte es sich um Kinder bzw. Heranwachsende?

Auf die Antwort zu Frage 2 wird verwiesen. Nach den polizeiinternen Studien zum Lagebild im Deliktsbereich des Menschenhandels war der Großteil der Opfer über 18 Jahre alt. Im Rahmen der Studien ist weder im Jahre 1995 noch im Jahre 1996 ein Fall bekannt geworden, in dem das Opfer unter 14 Jahren alt war. Die Zahl der Heranwachsenden (18 bis unter 21 Jahre) wird in den Studien nicht besonders ausgewiesen.

- c) Wie viele der aufgegriffenen Personen wurden in Abschiebehaft genommen?

Auf die Antwort zu Frage 2 wird verwiesen.

- d) Wurden diesbezüglich auch Kinder und Heranwachsende in Haft genommen?

Kinder befanden sich nicht unter den Opfern, Abschiebungen/Ausweisungen von Heranwachsenden werden von Bundesbehörden nicht statistisch erfaßt.

- e) Wie lange dauerte deren Abschiebehaft durchschnittlich?

Auf die Antwort zu Frage 2 wird verwiesen.

- f) Wie viele dieser Frauen wurden schließlich abgeschoben?

Vergleiche Antwort zu Frage 2.

3. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß die gegenwärtige bundesdeutsche Rechtslage bezüglich ausländischer Prostituierter ohne gültigen Aufenthaltstitel die Arbeit der Strafverfolgungsbehörden gegenüber Schleppern und Zuhältern erschwert?

Wenn nein, warum nicht?

Nein.

Die derzeit bestehenden gesetzlichen Regelungen gewährleisten, daß bei entsprechenden Strafverfahren gegen Menschenhändler ausländische Opfer ohne Aufenthaltstitel als Zeugen am Verfahren beteiligt werden können. Dazu bedarf es im Ausländerrecht keiner weitergehenden Regelung, da auf Veranlassung der Strafverfolgungsbehörden (abgesehen in den Fällen des § 55 Abs. 4 Ausländergesetz) eine Duldung gemäß § 55 Abs. 3, 4. Alternative Ausländergesetz gewährt werden kann: in diesen Fällen sind regelmäßig erhebliche öffentliche Interessen berührt. Es gibt in einigen Ländern Beschlüsse bzw. Richtlinien, die vorsehen, daß die Opfer von Frauenhandelsdelikten zunächst für 4 Wochen nicht abgeschoben werden, damit in dieser Zeit geklärt werden kann, ob sie ggfs. als Zeuginnen in Betracht kommen bzw. um die Rückreise so vorzubereiten, daß sie nicht gleich wieder von Menschenhändlern aufgegriffen werden.

Sowohl die Einleitung und Durchführung von Strafverfahren in Zusammenhang mit Frauenhandel als auch die etwaige Erteilung von Duldungen für betroffene Frauen fallen ausschließlich in den Zuständigkeitsbereich der Länder.

Die Strafverfolgung des Menschenhandels gestaltet sich aus verschiedenen tatsächlichen Gründen schwierig, die mit der Rechtslage in Deutschland nicht unmittelbar zusammenhängen.

Es ist richtig, daß die Verurteilung von Menschenhändlern vielfach von entsprechenden Zeugenaussagen abhängig ist. Gleichwohl kann nicht davon ausgegangen werden, daß die Opfer von Frauenhandel, bei denen es sich meist um Prostituierte handelt, die bei Razzien aufgegriffen wurden und die sich illegal in Deutschland aufhalten, in großer Zahl als Zeuginnen in Betracht kommen. Zum einen haben sie oft wenig Einblick in die Strukturen des jeweiligen Händlerrings erhalten, so daß sie kaum weiterführende Aussagen machen können, zum anderen sind sie aus verschiedenen Gründen auch nicht bereit, als Zeuginnen zur Verfügung zu stehen. Zu diesen Gründen gehört neben der Angst vor Bedrohung und Rachemaßnahmen der Täter gegen sie, aber auch gegen ihre Familien im Heimatland, auch die Aussicht, während der Dauer des Ermittlungs- und Strafverfahrens nicht in dem Umfang Geld verdienen zu können, wie sie es z. B. zum Unterhalt ihrer Familien bräuchten. Es kommt daher vor, daß die

Frauen wieder untertauchen, um weiter als Prostituierte zu arbeiten.

Für den Bereich des Bundesgrenzschutzes ist das Verfahren, bei Ermittlungen wegen Schleuserkriminalität eine Duldung zum Zwecke einer Zeugenaussage zu erlangen, auf dem Erlaßwege hinreichend geregelt. Eine Erschwerung oder gar Behinderung der Arbeit des Bundesgrenzschutzes durch die gegenwärtige bundesdeutsche Rechtslage oder durch die festgelegte Verfahrensweise wurde bislang nicht festgestellt.

- a) Teilt die Bundesregierung in diesem Zusammenhang zudem die Auffassung, daß ausländische Opfer des internationalen Frauenhandels ohne gültigen Aufenthaltstitel insbesondere infolge der Strafbewehrung der illegalen Einreise mit entsprechenden Strafverfahren, Abschiebehaft und Abschiebung rechnen müssen?

Wenn nein, warum nicht?

Ja.

Die Strafbarkeit der illegalen Einreise bzw. des illegalen Aufenthalts ergibt sich, unabhängig davon, ob der Täter oder die Täterin Opfer eines Menschenhandelsdelikts wurde, aus der entsprechenden Strafnorm des § 92 Ausländergesetz, wobei jeweils im Einzelfall zu prüfen ist, ob objektiver und subjektiver Tatbestand erfüllt sind. Grundsätzlich ist ein illegaler Aufenthalt zu beenden. Speziell bei Frauen, die von Menschenhändlern damit bedroht werden, entsprechende Straftaten zu offenbaren, hat die Strafverfolgungsbehörde die Möglichkeit, von einer entsprechenden Verfolgung nach § 154 c Strafprozeßordnung abzusehen.

- b) Teilt die Bundesregierung des weiteren die Einschätzung, daß sich z. B. für Thailänderinnen die Situation für Schlepper und Zuhälter insofern verbessert hat, als sich durch die 1989 eingeführte Visumpflicht gestiegenen „Kosten“ für die Schleusung längere bzw. ausbeuterische Arbeitsbedingungen für Prostituierte aus diesen Ländern erzwingen lassen?

Und wenn nein, warum nicht?

Nach den polizeiinternen Studien sind Thailänderinnen nur zu einem geringen Anteil Opfer von Menschenhandel, da sich der „Markt“ – gerade aus Kostengesichtspunkten – nach Ost- und Mitteleuropa verschoben hat. Es kann keine Rede davon sein, daß durch die Einführung der Visumpflicht die Anwerbung von Thailänderinnen attraktiver geworden sei. Im Gegenteil dürfte der erhöhte Kosten- und Arbeitsaufwand und das erhöhte Risiko für Menschenhändlerlinge abschreckend wirken.

4. Wenn ja, welche Maßnahmen hält die Bundesregierung für erforderlich, um diese unbefriedigende Situation zu verbessern (z. B. aufenthaltsrechtliche Maßnahmen, finanzielle Absicherung, medizinische, psycho-soziale und juristische Betreuung der potentiellen Klägerinnen bzw. Zeuginnen sowie für deren Familienangehörige)?

Entfällt.

Hält die Bundesregierung es für sinnvoll, Frauen, die sich entscheiden, in einem Verfahren gegen den internationalen Frauenhandel als Klägerin bzw. Zeugin aufzutreten (sowie für deren Familienangehörige), ggf. auch einen unbefristeten Aufenthaltstitel zuzuerkennen, um diese Menschen vor nicht-staatlichen Bestrafungsaktionen in ihrem Herkunftsstaat zu schützen?

Wenn nein, warum nicht?

Die Forderung nach Zuerkennung eines unbefristeten Aufenthaltsrechtes nach Abschluß der Strafverfahren bzw. unabhängig von der Zeugeneigenschaft wird u. a. damit begründet, daß Frauen, welche Aussagen in entsprechenden Verfahren wegen Förderung der Prostitution gemacht haben, deshalb Gefahren für die eigene Person zu gewärtigen hätten, was einen asylerberheblichen Tatbestand erfüllen soll, bzw. nach Rückführung wieder in den selben sozialen Umständen leben müßten, die sie zur Prostitution genötigt hätten.

Nach Abschluß der Strafverfahren sind etwaige Gefahren auf Grund der Aussagen jedenfalls nicht als staatliche Verfolgung asylerberheblich. Im übrigen besteht die Gefahr, daß ein gesetzlich nicht vorgesehenes Bleiberecht für entsprechende Aussagen letztlich dazu führen könnte, daß wegen massivem Eigeninteresse die Aussagen der Betroffenen generell unverwertbar sind, womit der eigentliche Zweck gerade gefährdet wird bzw. daß hierin ein unzulässiges staatliches Einwirken auf den Prozeßverlauf gesehen werden könnte. Darüber hinaus könnte auch bei letztlich unbrauchbaren Aussagen die Betroffene allein aufgrund ihrer Aussagebereitschaft ihre Gefährdung behaupten, um ein Dauerbleiberecht zu erhalten, so daß jede Form des Mißbrauchs denkbar wäre. Die als sozial unbefriedigend empfundene Lage im Heimatland ist gerade kein Grund für ein Bleiberecht. In begründeten Ausnahmefällen kann eine Bleibemöglichkeit auf Dauer durch Aufnahme in ein Zeugenschutzprogramm bzw. unter Anwendung des § 53 Abs. 6 Ausländergesetz bestehen, wenn die Zeugenaussage tatsächlich von einem solchen Gewicht war, daß eine akute Lebensgefahr weiterhin besteht.

5. Ist die Bundesregierung willens, die von der IOM vorgeschlagenen Schutzmaßnahmen für Opfer des internationalen Frauenhandels innerstaatlich umzusetzen?

a) Wenn ja, welche?

Die von der IOM vorgeschlagenen Schutzmaßnahmen für Opfer von Menschenhandel, die auch von der Bundesregierung grundsätzlich für notwendig angesehen werden, fallen in den Zuständigkeitsbereich der Länder. Einige Länder haben – z. B. durch entsprechende Kabinettsbeschlüsse – einen Abschiebeschutz von 4 Wochen festgelegt, wobei die Opfer in dieser Zeit die notwendige Betreuung erhalten sollen.

- b) Wenn nein, warum nicht?

Entfällt.

6. Wird die Bundesregierung darauf hinwirken, daß die Vorschläge des Ministertreffens von Den Haag für die aufenthaltsrechtliche Absicherung ausländischer Opfer des internationalen Frauenhandels innerstaatlich umgesetzt werden?
- a) Wenn ja, welche?
- b) Wenn nein, warum nicht?

Es handelt sich bei den Vorschlägen um eine politische Entschlie-ßung, die keine rechtlichen Verpflichtungen, etwa zur Änderung des deutschen Ausländerrechts dahingehend, für die Opfer von Frauenhandel ein eigenständiges Bleiberecht zu schaffen, nach sich zieht.

Die Umsetzung der wesentlichen Forderungen des Maßnahmenkatalogs ist bereits durch die Anwendung des geltenden Ausländerrechts möglich:

Für die Frage des Absehens von einer Ausweisung, weil die betroffene Frau als Zeugin in einem Strafverfahren benötigt wird, ist Rechtsgrundlage § 55 Abs. 3 Ausländergesetz (besonderes öffentliches Interesse an der Durchführung von Strafverfahren).

In besonderen Einzelfällen (erhebliche Gefährdung der Zeugin) kann sich ein Bleiberecht nach Abschluß des Strafverfahrens aus § 53 Abs. 6 Ausländergesetz ergeben; im übrigen ist grundsätzlich die Aufnahme in ein Zeugenschutzprogramm möglich, wenn die Aussage tatsächlich von entscheidendem Gewicht war und deswegen eine konkrete Lebensgefahr fortbesteht.

Zu dem Problemkreis Frauenhandel wurde unter Federführung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend im Jahre 1997 eine interministerielle Arbeitsgruppe eingerichtet, in der die verschiedenen fachlich betroffenen Bundes- und Länderressorts, das Bundeskriminalamt sowie auch Nicht-Regierungsorganisationen vertreten sind. Ziel ist, ein abgestimmtes und möglichst bundeseinheitliches Verfahren bei der Bekämpfung und Verhinderung des Frauenhandels zu erreichen, das die schutzwürdigen Belange der Opfer berücksichtigt. Die Erklärung des Ministertreffens in Den Haag, die die gleichen Ziele verfolgt, ist eine der Arbeitsgrundlagen der Arbeitsgruppe.

7. In wie vielen Fällen wurde es nach Kenntnis der Bundesregierung in den Jahren 1995 und 1996 Frauen aufenthaltsrechtlich ermöglicht, sich in einem Strafverfahren gegen ihre Schlepper oder Zuhälter als Klägerin bzw. Zeugin zur Verfügung zu stellen?

Der Bundesregierung liegen hierzu keine Zahlenangaben vor.

- a) In wie vielen Fällen haben diese Frauen anschließend versucht, ihren Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland zu verfestigen?

Der Bundesregierung liegen hierzu keine Zahlenangaben vor.

- b) Inwiefern befürchtet die Bundesregierung, weibliche Opfer des internationalen Frauenhandels könnten zukünftige Zeugenschutzmaßnahmen „mißbrauchen“?

Auf die Antwort zu Frage 4 wird verwiesen.

- c) Durch welche Maßnahmen gedenkt die Bundesregierung diese von ihr gehegten Befürchtungen – wie angekündigt – „auszuschließen“?

Auf die Antwort zu Frage 4 wird verwiesen.

8. Welche Daten sollen nach den Planungen der Bundesregierung bzw. der EU bei den ausländischen Tatopfern des Frauenhandels erhoben werden?

Inwiefern bzw. welche Aspekte des beruflichen Handels ausländischer Prostituierter soll unter dem Kriterium der „sexuellen Neigungen“ bei der EDU bzw. EUROPOL erhoben, gespeichert und analysiert werden?

Soweit ausländische Prostituierte Tatopfer von Handlungen sind, die unter die Deliktsgruppe des „Menschenhandel“ nach dem Anhang zu Artikel 2 des EUROPOL-Übereinkommens fallen (dies dürfte bei den in der Anfrage unter dem Begriff „Frauenhandel“ zusammengefaßten Fallgestaltungen der Fall sein), könnten Angaben zum Sexualleben der Tatopfer, auch wenn sie Bedeutung für deren „berufliches Handeln“ hätten, nach dem vom Innen- und Justizministerrat auf seiner Tagung vom 27. Mai 1997 gebilligten Entwurf bei EUROPOL nur gespeichert und analysiert werden, wenn diese Angaben unbedingt erforderlich für die Analyse ihrer Opferstellung wären und wenn mindestens zwei der an dem jeweiligen Analyseprojekt beteiligten Mitgliedstaaten der Speicherung zustimmten (vgl. Artikel 5 Abs. 2 in Verbindung mit Artikel 6 Abs. 4 der Durchführungsbestimmungen zu den Analysedateien).

Ob eine unbedingte Erforderlichkeit im Einzelfall gegeben sein wird, kann ohne Kenntnis konkreter Umstände nicht vorhergesehen werden, ein solcher Fall erscheint jedoch wenig wahrscheinlich.

Bei der bis zum Inkrafttreten des Übereinkommens und der Tätigkeitsaufnahme von EUROPOL als Vorläuferbehörde tätigen EUROPOL-Drogenstelle (EDS) können solche Daten nach Maßgabe der jeweiligen nationalen Rechtslage zwischen den Verbindungsbeamten der Mitgliedstaaten allenfalls bilateral ausgetauscht, nicht jedoch zentral gespeichert oder analysiert werden.