

Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 4. Mai 2000**Entwicklung eines Konzeptes zum Schutz von Opfern von Frauenhandel und Zwangsprostitution**

In ihrer Sitzung am 25. September 1998 hat die Bürgerschaft (Landtag) einen Antrag der Fraktionen der CDU und der SPD (Drucksache 14/1120) angenommen, in dem eine Reihe von Beschlüssen gefasst wurden, wie der Schutz von Opfern von Frauenhandel und Zwangsprostitution verbessert werden kann.

Vor diesem Hintergrund fragen wir den Senat:

1. Gibt es eine Arbeitsgruppe, die sich mit der Erarbeitung eines Konzeptes beschäftigt? Wer ist daran beteiligt, und wie oft hat diese Arbeitsgruppe bisher getagt?
2. a) Wie wird der Beschluss, die Kooperation zwischen den verschiedenen Behörden (Staatsanwaltschaft, Polizei, Ausländerbehörde, Sozialamt etc.) zu verbessern, umgesetzt?
b) Welche unabhängigen Beratungsstellen wurden bei der Entwicklung dieser Kooperation mit einbezogen?
3. a) Wie wurde das Thema Frauenhandel/Zwangsprostitution in die Aus- und Weiterbildungsprogramme der Polizei, Justizbehörden und der Verwaltungseinheiten und öffentlichen Körperschaften, die Umgang mit den Opfern von Frauenhandel und Zwangsprostitution haben, integriert?
b) Wie sehen diese Aus- und Weiterbildungsprogramme konkret aus (Stundenumfang und Inhalte), und in welchen Institutionen werden sie durchgeführt?
4. a) Wie viele Personen wurden seit dem 25. September 1998 wegen illegaler Prostitution festgenommen?
b) Wie viele Personen wurden seit dem 25. September 1998 wegen illegaler Prostitution abgeschoben?
5. a) Wird bei Verhaftungen wegen illegaler Prostitution sofort ein Dolmetscher/eine Dolmetscherin hinzugezogen, damit die festgenommenen Personen in ihrer Muttersprache oder der Amtssprache des Heimatlandes beraten werden können?
b) Wer führt diese Beratung durch?
c) In welchen Sprachen wurden seit dem 25. September 1998 Beratungen durchgeführt?
d) Zu welchem Zeitpunkt fanden diese Beratungen statt?
e) Welche Inhalte haben diese Beratungen?
6. Bei wie vielen der seit dem 25. September 1998 wegen illegaler Prostitution festgenommenen Personen bestand der Verdacht, dass sie Opfer von Frauen-Menschenhandel/Zwangsprostitution geworden sind?
7. a) Wie viele Personen haben von der Möglichkeit der befristeten Bedenkzeit, ob sie in einem Prozess aussagen wollen oder nicht, Gebrauch gemacht?
b) Wie wurden die Betroffenen über diese Möglichkeit informiert?

- c) Wie vielen Personen wurde eine befristete Bedenkzeit angeboten?
8. Wie viele der Betroffenen haben sich bereit erklärt, in einem Prozess auszusagen?
9. Haben alle Personen, die seit dem 25. September 1998 in einem Prozess wegen Frauenhandel/illegaler Prostitution ausgesagt haben/bzw. bereit waren auszusagen, eine Duldung erhalten?
10. a) Wie ist die psychosoziale Betreuung der Zeuginnen organisiert? Wie wird geregelt, dass sie Zugang zu Gesundheits- und Beratungsangeboten erhalten?
- b) Wie wird geregelt, dass Zeuginnen bis zum Abschluss eines Prozesses eine Mindestversorgung nach BSHG erhalten?
11. a) Wie viele Personen wurden seit dem 25. September 1998 ins Zeuginnenschutzprogramm aufgenommen?
- b) Wie wird gewährleistet, dass Personen ins Zeuginnenschutzprogramm aufgenommen werden, bei denen „bereits im Ansatz“ (Zitat Drs. 14/1120) eine Gefährdung besteht?
- c) Wie definiert der Senat, ob „bereits im Ansatz“ eine Gefährdung besteht?
- d) Hält der Senat es für sinnvoll, ein „inoffizielles“ Zeuginnenschutzprogramm einzurichten, das speziell auf die Situation von Opfern von Frauenhandel zugeschnitten ist?
12. Wurden Zufluchtswohnungen eingerichtet? Falls ja, wie viele Personen wurden hierher in diesen Zufluchtswohnungen untergebracht?
13. Welche Regelung ist vorgesehen, die sicherstellt, das Opfer des Menschenhandels nach Abschluss des Prozesses bei der Rückkehr in ihr Herkunftsland unterstützt werden?
14. Welche präventiven Maßnahmen hat das Land Bremen ergriffen, um in Kooperation mit den jeweiligen Ländern in den Herkunftsländern vor den Methoden und Gefahren der Menschenhändler zu informieren?
15. Welche weiteren Maßnahmen enthält das vor 1 1/2 Jahren beschlossene Konzept des Senats?

Doris Hoch,
Dr. Güldner und Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

D a z u

Antwort des Senats vom 20. Juni 2000

Die o. a. Anfrage beantwortet der Senat wie folgt:

Im Mittelpunkt der Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen steht die Situation der Opfer von Frauenhandel und Zwangsprostitution. Bei diesen Personen steht die Eigenschaft als Geschädigte bzw. Zeugin im Vordergrund, wodurch sie sich von den illegalen weiblichen Prostituierten, die in der Regel unter Nutzung eines Touristenvisums oder von vornherein illegal in die Bundesrepublik Deutschland einreisen, um während ihres Aufenthaltes aus eigener Motivation heraus der illegalen Erwerbstätigkeit durch Prostitution nachzugehen, unterscheiden.

Die Antworten auf die folgenden Fragen beziehen sich im Schwerpunkt auf „Opfer von Frauenhandel und Zwangsprostitution“.

Zu Frage 1.: Gibt es eine Arbeitsgruppe, die sich mit der Erarbeitung eines Konzeptes beschäftigt? Wer ist daran beteiligt, und wie oft hat diese Arbeitsgruppe bisher getagt?

Es besteht eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe zum Thema „Opfer von Frauenhandel und Zwangsprostitution“ unter der Federführung des Senators für Inneres, Kultur und Sport und mit Beteiligung des Senators für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales, des Senators für Justiz und Verfassung, der Bremischen Zentralstelle für die Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau sowie Vertretern/Vertreterinnen nachgeordneter Behörden. Es wird angestrebt, dass diese Arbeitsgruppe ihre Arbeit im Laufe des Sommers abschließt.

Zu Frage 2. a): Wie wird der Beschluss, die Kooperation zwischen den verschiedenen Behörden (Staatsanwaltschaft, Polizei, Ausländerbehörde, Sozialamt etc.) zu verbessern, umgesetzt?

Zwischen den zuständigen Behörden werden Kooperationsvereinbarungen getroffen und umgesetzt. Ziel ist es, insbesondere die praxisbezogene Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Institutionen (Staatsanwaltschaft, Polizei, Amt für soziale Dienste) zu intensivieren und Möglichkeiten der optimalen psychosozialen Betreuung der betroffenen Frauen zu schaffen.

Zu Frage 2. b): Welche unabhängigen Beratungsstellen wurden bei der Entwicklung dieser Kooperation mit einbezogen?

Unabhängige Beratungsstellen, die sich ausschließlich auf eine Betreuung von Opfern von Menschenhandel und Zwangsprostitution spezialisiert haben, sind in Bremen nicht vorhanden und konnten demzufolge nicht mit einbezogen werden. Die geringe Anzahl der Opfer wird vermutlich auch nicht zu der Einrichtung einer eigenständigen Fachberatungsstelle in Bremen führen.

Das Sozialressort ist bereit, die Betreuung der Opfer sicherzustellen, hält aber die Hinzuziehung von Beratungsstellen für erforderlich. Zurzeit wird in der ressortübergreifenden Arbeitsgruppe geprüft, ob für die Aufgaben spezieller Fachberatungsstellen, wie es sie z. B. in Niedersachsen (Phönix e. V. und Solwodi e. V.) gibt, Bremer Beratungsstellen, die Frauen in anderen Problemlagen beraten, in Betracht kommen. Für Fälle, in denen eine Unterbringung der Opfer aus Sicherheitsgründen in Bremen nicht möglich ist, wird die Möglichkeit einer Kooperation mit Fachberatungsstellen in anderen Bundesländern, insbesondere in Niedersachsen, dort mit Phönix e. V. und Solwodi e. V. erwogen.

Zu Frage 3. a): Wie wurde das Thema Frauenhandel/Zwangsprostitution in die Aus- und Weiterbildungsprogramme der Polizei, Justizbehörden und der Verwaltungseinheiten und öffentlichen Körperschaften, die Umgang mit den Opfern von Frauenhandel und Zwangsprostitution haben, integriert?

Frauenhandel und Zwangsprostitution sind Inhalt des Fachseminars „Menschenhandel“, das jährlich vom Bundeskriminalamt in Wiesbaden für kriminalpolizeiliche Ermittlungsbeamte und -beamtinnen der Fachkommissariate veranstaltet wird.

Zurzeit sind in Bremen keine Aus- und Weiterbildungsprogramme zu dem Thema Frauenhandel und Zwangsprostitution vorgesehen.

Zu Frage 3. b): Wie sehen diese Aus- und Weiterbildungsprogramme konkret aus (Stundenumfang und Inhalte), und in welchen Institutionen werden sie durchgeführt?

Das Fachseminar beim Bundeskriminalamt dauert zwei Wochen. Die Vorlesungen werden ganztägig abgehalten und behandeln unter anderem bereichsspezifische Rechtsgrundlagen, Analysen von Ermittlungsverfahren, Zeugen- und Opferschutzaspekte, Zusammenarbeit der Polizei mit der Staatsanwaltschaft, Menschenhandel in den Herkunftsländern sowie die Kooperation mit Fachberatungsstellen.

Zu Frage 4. a): Wie viele Personen wurden seit dem 25. September 1998 wegen illegaler Prostitution festgenommen?

Zu Frage 4. b): Wie viele Personen wurden seit dem 25. September 1998 wegen illegaler Prostitution abgeschoben?

Nähere Daten über die im Zusammenhang mit Zwangsprostitution und Frauenhandel vorläufig festgenommenen und abgeschobenen Personen, als die in der Antwort zu Frage 7 aufgeführten, werden statistisch nicht erhoben.

Zu Frage 5. a): Wird bei Verhaftungen wegen illegaler Prostitution sofort ein Dolmetscher/eine Dolmetscherin hinzugezogen, damit die festgenommenen Personen in ihrer Muttersprache oder der Amtssprache des Heimatlandes beraten werden können?

Zu Frage 5. b): Wer führt diese Beratung durch?

Zu Frage 5. c): In welchen Sprachen wurden seit dem 25. September 1998 Beratungen durchgeführt?

Zu Frage 5. d): Zu welchem Zeitpunkt fanden diese Beratungen statt?

Zu Frage 5. e): Welche Inhalte haben diese Beratungen?

Den ersten Kontakt zwischen staatlichen Einrichtungen und Opfern von Frauenhandel und Zwangsprostitution haben in der Regel die Kriminalbeamten und -beamtinnen des Fachkommissariates. Wird festgestellt, dass die betroffenen Frauen die deutsche Sprache nicht ausreichend beherrschen, ziehen die Beamten und Beamtinnen schon aus rechtlichen Gründen sofort Dolmetscher oder Dolmetscherinnen zur Anhörung in der Heimatsprache oder Amtssprache des Herkunftslandes hinzu. Dabei wird darauf geachtet, dass Dolmetscher und Dolmetscherinnen engagiert werden, die mit den Phänomenen der Prostitutionsausübung durch Ausländerinnen und des Menschenhandels vertraut sind. Die Beratung umfasst die Modalitäten des rechtlichen Gehörs, die Verfahrensweise und die Hilfsangebote für ausgangsbereite Opfer in Menschenhandelsverfahren.

Detaillierte Daten über die Sprachen, in denen Beratungen seit dem 25. September 1998 stattgefunden haben, werden nicht erfasst.

Zu Frage 6: Bei wie vielen der seit dem 25. September 1998 wegen illegaler Prostitution festgenommenen Personen bestand der Verdacht, dass sie Opfer von Frauen-Menschenhandel/Zwangsprostitution geworden sind?

In 1998 bestanden bei 15 Personen und in 1999 bei elf Personen Anhaltspunkte dafür, dass sie Opfer von Frauenhandel und Zwangsprostitution gewesen sind.

Zu Frage 7. a): Wie viele Personen haben von der Möglichkeit der befristeten Bedenkzeit, ob sie in einem Prozess aussagen wollen oder nicht, Gebrauch gemacht?

Zu Frage 7. b): Wie wurden die Betroffenen über diese Möglichkeit informiert?

Zu Frage 7. c): Wie vielen Personen wurde eine befristete Bedenkzeit angeboten?

Nichtdeutschen Frauen, bei denen konkrete Tatsachen dafür sprechen, dass sie von Menschenhandel betroffen sind, wird regelmäßig eine Aussetzung der Abschiebung für eine Dauer von mindestens vier Wochen eingeräumt, um ihnen Gelegenheit zu geben, ihre freiwillige Ausreise zu organisieren und persönliche Angelegenheiten zu regeln.

Erfahrungsgemäß entscheiden Menschenhandelsopfer meistens bereits im Anfangsstadium des Ermittlungsverfahrens im Rahmen der ersten Gespräche mit den Mitarbeitern des Fachkommissariates, ob sie im Prozess aussagen wollen oder nicht. Detaillierte Daten werden hierzu nicht erhoben.

Zu Frage 8.: Wie viele der Betroffenen haben sich bereit erklärt, in einem Prozess auszusagen?

Alle seit 1998 von der Kriminalpolizei festgestellten Opfer von Frauenhandel und Zwangsprostitution haben sich bereit erklärt, in einem Prozess auszusagen.

Zu Frage 9.: Haben alle Personen, die seit dem 25. September 1998 in einem Prozess wegen Frauenhandel/illegaler Prostitution ausgesagt haben/bzw. bereit waren auszusagen, eine Duldung erhalten?

Alle nichtdeutschen Frauen, die seit 1998 in derartigen Prozessen zu einer Aussage bereit waren, haben eine Duldung erhalten.

Zu Frage 10. a): Wie ist die psychosoziale Betreuung der Zeuginnen organisiert? Wie wird geregelt, dass sie Zugang zu Gesundheits- und Beratungsangeboten erhalten?

Frauenhandel und Zwangsprostitution sind in der Regel Bestandteil der organisierten Kriminalität und stellen ein Kontrolldelikt dar. Das bedeutet, dass den Strafverfolgungsbehörden nicht durch Anzeigen anderer Personen, sondern durch eigene polizeiliche Kontrollen und Ermittlungen die Delikte bekannt werden. Demzufolge ist die Polizei die erste Institution, die Kontakt zu Opfern dieses Kriminalitätsphänomens hat. Im Rahmen der ersten Gespräche werden die betroffenen Frauen von den Kriminalbeamten und -beamtinnen über die Existenz und Möglichkeiten der sozialen Dienste und der Gesundheitsfürsorge informiert. Etwasige Betreuung wird über die Staatsanwaltschaft organisiert. Im Einzelfall können und werden Frauen unter anderem vom Gesundheitsamt medizinisch betreut und beraten.

Des Weiteren besteht die Möglichkeit, bundesweit tätige Einrichtungen wie „Phoenix e. V.“ und „Solwodi e. V.“ einzuschalten.

Zu Frage 10. b): Wie wird geregelt, dass Zeuginnen bis zum Abschluss eines Prozesses eine Mindestversorgung nach BSHG erhalten?

Nach Sicherung des ausländerrechtlichen Aufenthaltsstatus wird mittellosen Opfern/Zeuginnen während ihres Aufenthaltes in Bremen von der örtlich zuständigen Sozialbehörde finanzielle Unterstützung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz bzw. Bundessozialhilfegesetz bis zum Ende des Strafverfahrens gewährt.

In Einzelfällen wurden dabei Regelungslücken festgestellt, zu deren Schließung die ressortübergreifende Arbeitsgruppe zurzeit Vorschläge erarbeitet.

Zu Frage 11. a): Wie viele Personen wurden seit dem 25. September 1998 ins Zeuginnenschutzprogramm aufgenommen?

Im Zusammenhang mit Frauenhandel und Zwangsprostitution wurde seit dem 25. September 1998 eine Person in das polizeiliche Zeugenschutzprogramm aufgenommen.

Zu Frage 11. b): Wie wird gewährleistet, dass Personen ins Zeuginnenschutzprogramm aufgenommen werden, bei denen „bereits im Ansatz“ (Zitat Drs. 14/1120) eine Gefährdung besteht?

Zu Frage 11. c): Wie definiert der Senat, ob „bereits im Ansatz“ eine Gefährdung besteht?

Das „Zeugenschutzprogramm“ der Polizei, in dessen Vordergrund der Schutz der gefährdeten Person sowie die Sicherung der Strafverfolgung und des Strafverfahrens stehen, ist durch bundeseinheitliche Richtlinien definiert.

In Anlehnung an die Richtlinien werden von den Kriminalbeamten und -beamtinnen des Fachkommissariates grundsätzlich Gefährdungsanalysen für Opfer von Menschenhandel unter Einbeziehung der Betroffenen erstellt. Dabei orientieren sich die Analysen an dem jeweiligen Einzelfall, so dass generalisierende Aussagen zu den Gefährdungslagen nicht getroffen werden können.

Liegen Anhaltspunkte für eine Gefährdung vor, werden die betroffenen Frauen sofort in das polizeiliche Zeugenschutzprogramm aufgenommen.

Zu Frage 11. d): Hält der Senat es für sinnvoll, ein „inoffizielles“ Zeuginnenschutzprogramm einzurichten, das speziell auf die Situation von Opfern von Frauenhandel zugeschnitten ist?

Die bundesweite „Arbeitsgruppe Frauenhandel“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat in ihrem „Kooperationskonzept zwischen Fachberatungsstellen und Polizei für den Schutz von Opferzeugen/-innen von Menschenhandel“ ein besonders auf diese Opfergruppe abgestelltes Schutzprogramm ausgearbeitet und als Ergänzung zum polizeilichen Zeugenschutzprogramm vorgestellt. Im Gegensatz zum polizeilichen Zeugenschutzprogramm dominiert im Kooperationskonzept der Betreuungsaspekt als wesentliche Komponente, während die Zeugenschutzaspekte hinter allgemeinen Schutz- und Betreuungsaspekten zurücktreten.

Ob neben dem polizeilichen Zeugenschutzprogramm ein eigenständiges, auf die Situation von Opfern von Frauenhandel und Zwangsprostitution zugeschnittenes

Betreuungsprogramm, das von einer Fachberatungsstelle umgesetzt werden soll, als notwendiger spezifischer Beitrag zur Bekämpfung des Menschenhandels erforderlich ist, wird zurzeit von der ressortübergreifenden Arbeitsgruppe geprüft.

Zu Frage 12.: Wurden Zufluchtwohnungen eingerichtet? Falls ja, wie viele Personen wurden bisher in diesen Zufluchtwohnungen untergebracht?

Zufluchtwohnungen wurden aus Sicherheitsgründen nicht eingerichtet, da die feste Anmietung von Wohnraum für eine wiederkehrende Nutzung zur Unterbringung von Menschenhandelsopfern sich nach den Erfahrungen der Kriminalpolizei in Bremen sowie in anderen Bundesländern als nicht sinnvoll erwiesen hat. Die besonderen Strukturen des Menschenhandels führen im Milieu der Frauenhändler rasch zum Bekanntwerden der Wohnadressen, die damit ihren Sinn und Zweck verloren hätten.

Gefährdete Opfer werden in öffentlichen oder privaten Einrichtungen, die unter dem besonderen Schutzaspekt hier nicht detailliert bezeichnet werden können, untergebracht und betreut.

Zu Frage 13.: Welche Regelung ist vorgesehen, die sicherstellt, dass Opfer des Menschenhandels nach Abschluss des Prozesses bei der Rückkehr in ihr Herkunftsland unterstützt werden?

Es wird geprüft, ob mit der Betreuung zu beauftragende Einrichtungen und Fachberatungsstellen Kontakte zu Hilfsorganisationen in den Heimatländern der Opfer herstellen und die Ausreise gemeinsam organisieren können, um eine Rückkehr in das Herkunftsland zu ermöglichen.

Die Ausländerbehörden werden von den Kriminalpolizeien ausnahmslos und umfassend über die Hintergründe des Einzelfalles und die aktuellen finanziellen Verhältnisse der betroffenen Frau informiert. Verfügen die betroffenen Frauen zum Zeitpunkt der Rückkehr in ihr Herkunftsland bzw. ihrer Abschiebung über keine eigenen Barmittel, erhalten Sie eine finanzielle Unterstützung für die Kosten, die unmittelbar nach Ankunft im Herkunftsland, z. B. für die Weiterfahrt in den früheren Wohnort oder das Herkunftsgebiet, entstehen. Es wird entsprechend der Umstände des Einzelfalles ein Betrag in Höhe von 50 DM bis 200 DM zur Verfügung gestellt.

Zu Frage 14.: Welche präventiven Maßnahmen hat das Land Bremen ergriffen, um in Kooperation mit den jeweiligen Ländern in den Herkunftsländern vor den Methoden und Gefahren der Menschenhändler zu informieren?

Potentielle Opfer müssen bereits in ihren Heimatländern über die Gefahren des Menschenhandels in Westeuropa aufgeklärt werden. Dazu sind Initiativen der Bundesregierung im Zusammenwirken mit den Regierungen der Herkunftsländer der Menschenhandelsopfer erforderlich.

Zu Frage 15.: Welche weiteren Maßnahmen enthält das vor 1 1/2 Jahren beschlossene Konzept des Senats?

Der Senat hat bisher kein Konzept beschlossen (s. auch Antwort zu Frage 1). Der Konzeptionsentwurf der ressortübergreifenden Arbeitsgruppe „Opfer von Frauenhandel und Zwangsprostitution“ enthält neben den in den vorangegangenen Antworten aufgeführten Maßnahmen unter anderen weitere Handlungsvorschläge, die zu einer Optimierung der polizeilichen Befugnisse zur Bekämpfung des Menschenhandels führen können. Hierzu zählt eine effektivere Vermögensabschöpfung, die sich nicht nur auf den Entzug des erwirtschafteten kriminellen Gewinns konzentriert, sondern auch für die Kostendeckung der durch die Täter verursachten Verfahrensaufenthalte von Opfern eingesetzt werden könnte, ebenso, wie die konsequente Durchführung von Maßnahmen nach dem Bremischen Polizeigesetz gegen Vermieter/-innen von Wohnungen, die sie nachweislich als „Modellwohnungen“ nutzen und somit gegen Straftatbestände im Zusammenhang mit Frauenhandel und Zwangsprostitution verstoßen.

Ebenso enthält das Konzept die Anregung, die am 31. Dezember 1998 außer Kraft getretene Verordnung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum wieder in Kraft zu setzen, um der Zweckentfremdung von Wohnraum in Form der Prostitutionsausübung in so genannten Modellwohnungen adäquat begegnen zu können.

Des Weiteren werden Verteilung sowie Auslage von Handzetteln mit Informationen über vorhandene Hilfsangebote der STD-Beratungsstelle beim Gesundheitsamt, auf dem Flughafen, im Bahnhof und in Arztpraxen angeregt. Hierzu hat die Bundes-Arbeitsgruppe vorgeschlagen, entsprechende Informationsbroschüren in den Deutschen Botschaften in den Herkunftsländern zu verteilen. Darüber hinaus werden Fernsehspots und Aufklärungssendungen empfohlen.

Das Konzept enthält auch Vorschläge, welche Betreuungs- und Informationsleistungen von Bremer Beratungsstellen übernommen werden sollen, wie die Dolmetscherdienste für die Beratungsstellen und wie die Kooperation mit den zuständigen Behörden geregelt werden können.