

Mitteilung des Senats vom 24. April 2001**Konzeption zur Verbesserung der Situation der Opfer von Frauenhandel und Zwangsprostitution****I. Einleitung**

Weltweit werden jedes Jahr Tausende von Frauen Opfer des Menschenhandels. Von skrupellosen Kriminellen im Herkunftsland vielfach mit falschen Versprechungen angelockt und nach ihrer Ankunft in Deutschland unter Androhung und Anwendung von Gewalt an ihre neue, menschenunwürdige Tätigkeit herangeführt, werden sie fortan insbesondere in dem für die Menschenhändler lukrativen Bereich der Prostitution, aber auch als billige Arbeits- und Servicekräfte ausgebeutet. Dabei machen die der organisierten Kriminalität zuzurechnenden und international agierenden Täter sich bei der Anwerbung die schlechten wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse in den Herkunftsländern zunutze und drängen die oft mittellosen und später nicht selten als Touristinnen nach Deutschland eingereisten Ausländerinnen in die Illegalität.

Eine allgemeingültige, rechtliche Definition des Kriminalitätsphänomens „Frauenhandel“ existiert bis heute weder in Deutschland noch in der internationalen Staatengemeinschaft. Jedoch wurde anlässlich der Ministerkonferenz der Europäischen Union im April 1997 in Den Haag zum Thema „Frauenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung“ eine Deskription abgegeben:

„Frauenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung ist eine schwere und in ihrem Umfang zunehmende Form des internationalen organisierten Verbrechens, die den Frauenhändlern bei relativ geringem Risiko hohe Gewinne einträgt.

Der Begriff des Frauenhandels bezieht sich auf jegliches Verhalten, das die legale oder illegale Einreise, den Transit durch, den Aufenthalt in oder die Ausreise aus dem Staatsgebiet eines Landes von Frauen zum Zwecke der gewinnbringenden sexuellen Ausbeutung erleichtert und mittels Nötigung, insbesondere Gewalt oder Drohungen oder Täuschungen, Autoritätsmissbrauchs oder sonstiger Formen von Zwang dergestalt, dass die Person keine reale und zumutbare Alternative hat, als sich dem ausgeübten Zwang oder Missbrauch zu unterwerfen.“

Mit der „Handelsware Frau“ ist ein stetig expandierender globaler Markt entstanden, dessen Organisatoren nach dem Prinzip der Gewinnmaximierung agieren. Dabei liegen über die tatsächliche Anzahl der Frauen, die in Deutschland der Prostitution nachgehen, nur sehr wenige Forschungsergebnisse vor. Die geschätzten Zahlen reichen von 50.000 bis 400.000 Frauen¹. Eine auf diesen Zahlen basierende Einschätzung der wirtschaftlichen Dimension der Prostitution führt zu Hochrechnungen, deren Umsatzspanne von ca. 11 Milliarden DM bis 70 Milliarden DM alleine im deutschen Rotlichtmilieu beziffert wird.

1992 reagierte der Gesetzgeber mit der Änderung des Strafrechts auf die Entwicklung des Menschenhandels und fügte die Tatbestände der §§ 180 b (Menschenhandel) und 181 (schwerer Menschenhandel) in das Strafgesetzbuch mit dem Ziel ein, ausländische und deutsche Frauen vor den mit der Prostitutionsausübung für sie und ihre persönliche Freiheit verbundenen Gefahren besser zu schützen. Das ge-

¹ Leopold, Beate u. Steffan, Elfriede: Dokumentation zur rechtlichen und sozialen Situation von Prostituierten in der BRD, Berlin 1994. Eine Untersuchung im Auftrag der Bundesregierung.

geschützte Rechtsgut bilden die persönliche Freiheit und die sexuelle Selbstbestimmung vornehmlich der ausländischen Mädchen und Frauen, die als Opfer im Zusammenhang mit der fremden Sprache und den ihnen ungewohnten Lebensbedingungen Schwierigkeiten haben, sich in Deutschland gegen die kriminellen und überwiegend international organisierten und operierenden Täter, bei denen es sich in der Regel um Zuhälter und Bordellbetreiber handelt, wirksam zur Wehr zu setzen.

II. Beschluss der Bürgerschaft (Landtag)/Auftrag des Senats

Zur Verbesserung der Situation der Opfer von Frauenhandel und Zwangsprostitution und der Bekämpfung dieses Kriminalitätsphänomens legten die Fraktionen der CDU und SPD der Bremischen Bürgerschaft am 25. September 1998 einen Antrag vor mit dem Ziel, Maßnahmen zu ergreifen bzw. zu intensivieren, um:

1. gegen Menschenhändler mit aller Härte vorzugehen. Dazu gehört insbesondere,
 - a) dass Bordelle und bordellähnliche Betriebe noch stärker als bisher überprüft werden. Dazu zählen zum einen Kontrollen, um Verstöße gegen das Ausländerrecht festzustellen, zum anderen aber auch, um Verstöße gegen behördliche Verfügungen oder Gesundheitsauflagen aufzudecken.
 - b) dass ausländische kriminelle Menschenhändler weiterhin konsequent nach geltendem Recht ausgewiesen werden.
 - c) die gesetzlichen Bestimmungen dahingehend zu überprüfen, ob und inwieweit die notwendigen Befugnisse zur Bekämpfung des Menschenhandels vorhanden sind.
 - d) darauf hinzuwirken, dass die länderübergreifenden Bemühungen um Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Menschenhandels verstärkt werden.
2. die Situation der Opfer von Menschenhandel bei der Festnahme zu verbessern. Dazu gehört insbesondere,
 - a) die Vorlage eines Konzeptes, das die Kooperation zwischen den verschiedenen Behörden (Staatsanwaltschaft, Polizei, Ausländerbehörde, Sozialamt etc.) untereinander festlegt und eine Kooperation der Behörden etabliert. Dabei sollten bestehende unabhängige Beratungsstellen mit einbezogen werden.
 - b) die Entwicklung von Aus- und Weiterbildungsprogrammen für Polizei und Justizbehörden, aber auch den Verwaltungseinheiten und öffentlichen Körperschaften, die ebenfalls Umgang mit den Opfern von Frauenhandel und Zwangsprostitution haben.
 - c) das Recht auf eine Beratung in der Muttersprache oder der Amtssprache des Heimatlandes, sofern die betroffene Frau über gute Kenntnisse dieser Sprache verfügt. Dies beinhaltet auch das Recht auf einen Dolmetscher während des Prozesses.
3. Maßnahmen zu ergreifen, die die Aussagebereitschaft der betroffenen Frauen erhöhen. Dazu gehört insbesondere,
 - a) Zeuginnen vor jeder Form von direkter und indirekter Bedrohung, Zwang oder Einschüchterung zu schützen und damit Frauen, bei denen bereits im Ansatz diese Gefährdung besteht, ins Zeuginnenschutzprogramm aufzunehmen.
 - b) Zufluchtswohnungen für Opfer von Menschenhandel einzurichten, die eine sichere und betreute Unterbringung gewährleisten.
 - c) dem Opfer bis zum und während des Prozesses eine umfassende soziale, aber auch rechtliche Unterstützung und Betreuung zu gewährleisten. Dazu gehört neben der psychischen Betreuung auch die Bereitstellung von Informationen über den Zugang zu den sozialen Diensten, der Gesundheitsfürsorge und sich anschließende gerichtliche Verfahren. Voraussetzung dafür ist eine Koordinierung der bisher mit diesen staatlichen Aufgaben betreuten Stellen sowie eine stärkere Unterstützung nichtstaatlicher Einrichtungen, die sich um Hilfe für die Opfer von Frauenhandel bemühen.

- d) die Gewährung einer befristeten Bedenkzeit für die Entscheidung, ob die Opfer zu einer Aussage bereit sind. In diesem Zeitraum sind keine ausländerrechtlichen Maßnahmen einzuleiten.
4. die Situation von Zeuginnen in einem Prozess gegen Menschenhandel zu verbessern. Dazu gehört insbesondere,
 - a) den Opfern des Menschenhandels bis zum Abschluss des Prozesses eine Duldung des Aufenthaltes zu erteilen und bis zu diesem Zeitpunkt auf die Einleitung von ausländerrechtlichen Maßnahmen zu verzichten.
 - b) bis zum Abschluss des Prozesses eine Mindestversorgung der Zeuginnen nach dem Bundessozialhilfegesetz zu gewährleisten.
 - c) darauf hinzuwirken, dass die den Menschenhandel betreffenden Prozesse möglichst zügig nach Abschluss des Ermittlungsverfahrens eingeleitet werden.
 5. die Opfer des Menschenhandels nach Abschluss des Prozesses bei der Rückkehr in ihr Herkunftsland zu unterstützen.
 6. gemeinsam mit den anderen Bundesländern Öffentlichkeitsarbeit zu initiieren und zu unterstützen, um Opfer von Menschenhandel auf Beratungsangebote hinzuweisen, sowie vorbeugend in den Herkunftsländern vor den Methoden und Gefahren der Menschenhändler zu informieren.

Die Bürgerschaft (Landtag) stimmte dem Antrag zu.

Am 29. September 1998 nahm der Senat den Beschluss der Bürgerschaft (Landtag) zum Antrag zur Kenntnis und überwies ihn an die Senatoren für Inneres, für Frauen, Gesundheit, Jugend, Soziales und Umweltschutz, für Justiz und Verfassung sowie an die Senatskommissarin für die Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau zur weiteren Veranlassung.

III. Konzeptionelle Teilschritte zur Umsetzung des Bürgerschaftsauftrages

1. gegen Menschenhändler mit aller Härte vorzugehen. Dazu gehört insbesondere,
 - a) dass Bordelle und bordellähnliche Betriebe noch stärker als bisher überprüft werden. Dazu zählen zum einen Kontrollen, um Verstöße gegen das Ausländerrecht festzustellen, zum anderen aber auch, um Verstöße gegen behördliche Verfügungen oder Gesundheitsauflagen aufzudecken.

Die skrupellose, kriminelle „Vermarktung“ der „Ware Frau“ im Rahmen des Menschenhandels und der damit verbundenen Zwangsprostitution beschränkt sich nicht nur auf Bordelle und bordellähnliche Betriebe, sondern findet inzwischen, insbesondere in der Anonymität der Großstädte der Bundesrepublik Deutschland, in einer Vielzahl so genannter Modelwohnungen statt. Diese Entwicklung ist in Bremen ebenfalls festzustellen.

Die polizeilichen Maßnahmen des Landeskriminalamtes zur Bekämpfung des Frauenhandels und der Zwangsprostitution konzentrieren sich auf die ca. 250 in Bremen existierenden „Modelwohnungen“, ohne dass die klassischen Nachtbars, Bordelle und bordellähnlichen Betriebe vernachlässigt werden.

Aufgrund der Entwicklung dieses Kriminalitätsbereiches werden die „Modelwohnungen“ von dem Fachkommissariat der Kriminalpolizei intensiver als bisher überprüft. Dabei hat sich in der Vergangenheit eine enge anlassbezogene Kooperation zwischen den Behörden und Institutionen, die durch die polizeilichen Aktivitäten direkt oder indirekt betroffen sind, gebildet und zu einem sachgerechten Informationsaustausch geführt.

Zur Optimierung der Zusammenarbeit befindet sich beim zuständigen Fachkommissariat der Polizeidirektion Kriminalpolizei/Landeskriminalamt ein Projekt „Menschenhandel“ in der Aufbauphase. Dieses Projekt sieht einen flexibleren und ergebnisorientierten Einsatz von Personalressourcen der Polizei vor und bedingt die ressortübergreifende Unterstützung anderer Behörden, wie Staatsanwaltschaft, Stadtamt, Bau- und Finanzbehörde, um im Rahmen der Kontrollmaßnahmen festgestellte Verstöße unmittelbar sanktionieren zu können.

Dabei dient die Umsetzung des Konzeptes primär nicht der Erkennung ausländerrechtlicher Verstöße durch Ausländerinnen, die der Prostitution nachgehen, sondern der Feststellung und Verfolgung von Menschenhandelsdelikten.

- b) dass ausländische kriminelle Menschenhändler weiterhin konsequent nach geltendem Recht ausgewiesen werden.

Ausländer, die wegen Menschenhandels verurteilt worden sind, werden von den Ausländerbehörden gem. §§ 45 ff. Ausländergesetz konsequent ausgewiesen. Nach Verbüßung einer Freiheitsstrafe werden sie abgeschoben, wenn die Abschiebung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht unmöglich ist. Zur Sicherung des generalpräventiven Aspektes der Freiheitsstrafe wird berücksichtigt, dass ein nicht unerheblicher Teil der Haft vor der Abschiebung verbüßt wird. In diesem Zusammenhang werden auch die Möglichkeiten der Haftverbüßung im Herkunftsland des Verurteilten einbezogen.

- c) die gesetzlichen Bestimmungen dahingehend zu überprüfen, ob und inwieweit die notwendigen Befugnisse zur Bekämpfung des Menschenhandels vorhanden sind.

Der Menschenhandel und die damit verbundene Zwangsprostitution sind Kontrolldelikte, die den Strafverfolgungsbehörden in der Regel nicht durch Anzeigen, sondern durch eigene Kontrollaktivitäten oder aufgrund anderer ordnungsbehördlicher Maßnahmen bekannt werden. Die Straftatbestände des Menschenhandels (§§ 180 b und 181 Strafgesetzbuch) wurden, wie bereits erwähnt, 1992 reformiert und den modernen Erscheinungsformen des Menschenhandels angepasst.

Neben der ständigen Prüfung der gesetzlichen Bestimmungen, u. a. durch die Rechtstatsachensammelstelle des Bundeskriminalamtes, ob und inwieweit sie zur Bekämpfung des Menschenhandels geeignet sind, wird auf die konsequente und schnelle Anwendung der zur Verfügung stehenden Rechtsnormen geachtet. Hierzu zählen:

— Vermögensbeschlagnahme/Gewinnabschöpfung

Menschenhändler sind am empfindlichsten und wirkungsvollsten über die schnelle Abschöpfung/Beschlagnahme ihres durch Straftaten erwirtschafteten kriminellen Gewinns zu treffen. Die Möglichkeiten der Gewinnabschöpfung ergeben sich aus den Rechtsvorschriften über den Verfall und die Einziehung im Strafgesetzbuch und der Strafprozessordnung. Außerdem hat der Gesetzgeber schon 1992 die Rechtsinstrumente des erweiterten Verfalls und der Vermögensstrafe eingeführt, die die Strafverfolgungsbehörden und die Gerichte in den geeigneten Fällen anwenden. Bei der Kriminalpolizei in Bremen und Bremerhaven werden verfahrens-unabhängige und verfahrensintegrierte Finanzermittlungen in enger Zusammenarbeit mit der Staatsanwaltschaft durchgeführt. Für eine Intensivierung der Vermögensabschöpfung wurden Kriminalbeamte in Speziallehrgängen beschult. Der Ausbau des Kontingents an speziell ausgebildeten Finanzermittlern ist geplant.

— Inanspruchnahme des Kostenschuldners bei Abschiebungen nach dem Ausländergesetz

Gem. § 82 Abs. 4 AuslG hat der Arbeitgeber die Kosten der Abschiebung zu tragen, wenn er Ausländerinnen beschäftigt hat, denen die Ausübung der Erwerbstätigkeit nicht erlaubt ist.

Die im Rahmen der Vernehmungen der Opfer im Zusammenhang mit Menschenhandel belasteten tatverdächtigen Personen treten jedoch in vielen Fällen lediglich als „Vermieter“ so genannter Modelwohnungen auf, die bordellähnlich ausgestaltet sind und an scheinbare „Prostitutionstouristinnen“ vermietet werden.

Ob diese als Vermieter fungierenden Personen durch Schaffung entsprechender rechtlicher Regelungen zur Tragung der Kosten der Abschiebung von Ausländerinnen, die der Prostitution nachgegangen sind, herangezogen werden können, wird geprüft, ggf. wird eine Gesetzesänderung angestrebt.

— Verbot der Vermietung von Räumlichkeiten an Prostituierte nach dem Bremischen Polizeigesetz

In Bremen treten einzelne Menschenhändler mit der Vermietung von „Modelwohnungen“ an Ausländerinnen im Touristenstatus permanent in Erscheinung. Gegen die Vermieter/-innen dieser Wohnungen kommen präventive Maßnahmen auf der Grundlage des Bremischen Polizeigesetzes in Betracht, wenn sie nachweislich die einschlägigen Straftatbeständen, insbesondere die §§ 180 a ff. StGB (Förderung der Prostitution, Menschenhandel, schwerer Menschenhandel etc.) und 92 a,b Ausländergesetz (Einschleusen bzw. gewerbsmäßiges Einschleusen von Ausländern) erfüllen. Abhängig von den jeweiligen Feststellungen des Einzelfalls kann unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit in derartigen Fällen bei konkreter Gefahr für die öffentliche Sicherheit die Vermietung von Wohnraum unter gleichzeitiger Androhung von Zwangsgeldern verboten und bei gegenwärtiger Gefahr für die öffentliche Sicherheit Wohnraum sichergestellt werden.

— Verordnung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum

Die Verordnung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum in Bremen trat am 31. Dezember 1998 außer Kraft. Sie intendierte die Verhinderung der Zuführung von Wohnraum zu anderen Nutzungszwecken, wenn dadurch nur ein höheres Entgelt erzielt werden sollte. Auf dieser Grundlage konnte vom zuständigen Amt für Wohnung und Städtebauförderung eine ungenehmigte Zweckentfremdung von Wohnraum mit einer Geldbuße bis zu 20.000 DM geahndet werden.

Die Prostitutionsausübung in so genannten Modelwohnungen ist als klassischer Fall einer Zweckentfremdung von Wohnraum im Sinne der ausgelaufenen Verordnung anzusehen, so dass Wiederinkraftsetzung der Verordnung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum geprüft wird.

- d) darauf hinzuwirken, dass die länderübergreifenden Bemühungen um Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Menschenhandels verstärkt werden.

Die Kooperation der Polizeibehörden der Bundesländer bei der Bekämpfung des Menschenhandels ist wirkungsvoll. In konkreten Ermittlungsverfahren erfolgen problemlos gegenseitige Unterstützungen bei der gesamten Verfahrensbewältigung. Für Bremen gilt dies insbesondere in der Zusammenarbeit mit den niedersächsischen Polizeibehörden.

Vom Bundeskriminalamt wird ein jährliches Lagebild zum Delikt Menschenhandel erhoben. Die Daten werden von den Polizeibehörden der Bundesländer angeliefert. Kriminalitätsentwicklungen in diesem Deliktsbereich werden auf diese Weise transparent gemacht.

Ermittlungsverfahren wegen Menschenhandels weisen regelmäßig internationale und überregionale Bezüge der Täter auf. Menschenhandel ist meist der organisierten Kriminalität zuzuordnen.

Die Qualität der internationalen Zusammenarbeit, insbesondere mit den Polizeibehörden der entfernteren ehemaligen Ostblockstaaten, ist nicht optimal. Lediglich in Einzelfällen sind in der letzten Zeit Verbesserungen im Nachrichtenaustausch mit den unmittelbaren östlichen Nachbarstaaten, z. B. Polen, erzielt worden.

2. die Situation der Opfer von Menschenhandel bei der Festnahme zu verbessern. Dazu gehört insbesondere,

- a) die Vorlage eines Konzeptes, das die Kooperation zwischen den verschiedenen Behörden (Staatsanwaltschaft, Polizei, Ausländerbehörde, Sozialamt etc.) untereinander festlegt und eine Kooperation der Behörden etabliert. Dabei sollten bestehende unabhängige Beratungsstellen mit einbezogen werden.

In der Vergangenheit hat das Fachkommissariat der Kriminalpolizei die Betreuung der Opfer des Menschenhandels und der Zwangsprostitution übernommen. Polizeiliche Ermittlungsbeamte wurden mit sozialen Betreuungsmaßnahmen gebunden, während der Schwerpunkt ihrer Tätigkeit in den Ermittlungen zur Überführung der Straftäter liegen sollte.

In der Mehrzahl aller Menschenhandelsfälle wird es erforderlich sein, eine psychosoziale Betreuung der Opfer durch kompetente fachliche Beratung anzubieten. Diese Aufgabe wird in Zukunft das Amt für Soziale Dienste für diejenigen Frauen sicherstellen, die nicht in das polizeiliche Zeugenschutzprogramm (s. Pkt. 3 a) aufgenommen werden. Die Ermittlungsbehörde informiert die betroffene Frau über die Möglichkeiten dieser Unterstützung und vermittelt auf ihren Wunsch den Kontakt.

Das Amt für Soziale Dienste bringt die Betroffene nach Absprache mit der Polizei in geeigneter Form (Wohnung/Einrichtung o. ä.) unter. Dabei ist unbedingt zu vermeiden, dass der Aufenthaltsort der Frau über das notwendige Maß hinaus bekannt wird. Das bedeutet auch, dass so wenig Ämter/Stellen wie erforderlich mit der persönlichen Lebenssituation der Betroffenen befasst werden. Das Amt für Soziale Dienste wird dabei mit den bestehenden Stellen und Trägern, z. B. mit dem Träger Nitribitt, eng zusammenarbeiten.

Der Weiße Ring e. V. hat die bei den Amtsgerichten und dem Landgericht bestehenden Zeugenbetreuungsprojekte übernommen und wird nach Absprache in die Betreuung des Menschenhandelsopfers eingebunden.

- b) die Entwicklung von Aus- und Weiterbildungsprogrammen für Polizei und Justizbehörden, aber auch den Verwaltungseinheiten und öffentlichen Körperschaften, die ebenfalls Umgang mit den Opfern von Frauenhandel und Zwangsprostitution haben.

Die Intention der Frauen, die als Opfer einem Gewaltkreislauf, sei es dem des Menschenhandels und der Zwangsprostitution oder im ähnlichen Zusammenhang mit häuslicher Beziehungsgewalt, entfliehen können, sind zunächst identisch. Sie suchen Schutz und Sicherheit bei einer kompetenten Stelle, bei der es sich in der Praxis im ersten Schritt um staatliche Institutionen handelt. Dass in den meisten Fällen die Polizei die erste Institution ist, die Kontakt zu den Opfern hat, liegt darin begründet, dass es sich bei „Menschenhandel und Zwangsprostitution“ um ein Kontrolldelikt handelt. Die einsatzbezogenen Reaktionen der einschreitenden Polizeibeamten und -beamtinnen bestimmen somit die Qualität der Grundlage für den folgenden Umgang mit den Opfern und tragen somit wesentlich zu der Herstellung des Vertrauens der betroffenen Frauen in die staatlichen Hilfeeinrichtungen und somit auch einer sachdienlichen Aussagebereitschaft bei.

Das komplexe Thema „Gewalt gegen Frauen“ wurde u. a. im Zusammenhang mit der Erstellung des Berichtes der ressortübergreifenden Arbeitsgruppe zur Bekämpfung der „häuslichen Beziehungsgewalt“ in den Lehrplan der Hochschule für Öffentliche Verwaltung Bremen aufgenommen. Die interdisziplinäre Behandlung des Themas dient der verstärkten Sensibilisierung der zukünftigen bzw. vorhandenen Polizeibeamten und -beamtinnen sowie der Vermittlung über die Ursachen und Folgen dieser Kriminalitätsart.

Auf Bundesebene wird beim Bundeskriminalamt jährlich ein Seminar zum Thema Menschenhandel für Ermittlungsbeamte, die mit der Bekämpfung dieses Kriminalitätsphänomens befasst sind, veranstaltet. Das Fachseminar 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.

Die in den Ausländerbehörden tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden im Rahmen der behördeninternen Schulungsmaßnahmen auf den erforderlichen sensiblen Umgang mit Opfern von Frauenhandel und Zwangsprostitution im Rahmen der Bearbeitung der ausländerrechtlichen Verfahren hingewiesen.

- c) das Recht auf eine Beratung in der Muttersprache oder der Amtssprache des Heimatlandes, sofern die betroffene Frau über gute Kenntnisse dieser Sprache verfügt. Dies beinhaltet auch das Recht auf einen Dolmetscher während des Prozesses.

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 Opfer in Menschenhandelsverfahren.

Des Weiteren werden von der Staatsanwaltschaft und/oder dem Gericht Dolmetscher für das Ermittlungsverfahren bzw. die Hauptverhandlung zu Beweis Zwecken herangezogen.

Das grundsätzliche Recht auf einen Dolmetscher während des gesamten Prozesses, von der ersten Kontaktaufnahme zur Polizei bis zum Abschluss der Gerichtsverfahrens, erfordert jedoch eine bundesrechtliche Gesetzesänderung, die dann nach den Gleichbehandlungsgrundsätzen für alle Zeuginnen gelten müsste.

3. Maßnahmen zu ergreifen, die die Aussagebereitschaft der betroffenen Frauen erhöhen. Dazu gehört insbesondere,

- a) Zeuginnen vor jeder Form von direkter und indirekter Bedrohung, Zwang oder Einschüchterung zu schützen und damit Frauen, bei denen bereits im Ansatz diese Gefährdung besteht, ins Zeuginnenschutzprogramm aufzunehmen.

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. Für die Wahrnehmung und Koordination der Zeugenschutzmaßnahmen der Polizei ist für das Land Bremen das Landeskriminalamt zuständig, auf Bundesebene unterhält das Bundeskriminalamt eine Koordinierungsstelle.

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

Für Opfer von Menschenhandel, die nicht in das offizielle Zeugenschutzprogramm aufgenommen werden, weil sie die Voraussetzungen nicht erfüllen, werden die unter Punkt 2 a beschriebenen Maßnahmen in Kooperation mit dem Amt für Soziale Dienste umgesetzt.

- b) Zufluchtswohnungen für Opfer von Menschenhandel einzurichten, die eine sichere und betreute Unterbringung gewährleisten.

Außerhalb des polizeilichen Zeugenschutzprogramms hat das Landeskriminalamt Bremen Menschenhandelsopfer bisher in Hotels und von der Sozialbehörde zur Verfügung gestellten Wohnungen untergebracht.

Zufluchtswohnungen 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 und Bremerhaven 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 verlieren.

Es wird eine Unterbringung in verschiedenen Wohnmöglichkeiten („betreutes Wohnen“ oder Wohnmöglichkeiten im Bereich der bereits vorhandenen Fachberatungsstellen), verbunden mit einer psycho-sozialen Betreuung, gewährleistet und bevorzugt.

- c) dem Opfer bis zum und während des Prozesses eine umfassende soziale, aber auch rechtliche Unterstützung und Betreuung zu gewährleisten. Dazu gehört neben der psychischen Betreuung auch die Bereitstellung von Informationen über den Zugang zu den sozialen Diensten, der Gesundheitsfürsorge und sich anschließende gerichtliche Verfahren. Voraussetzung dafür ist eine Koordination der bisher mit diesen staatlichen Aufgaben betreuten Stellen sowie eine stärkere Unterstützung nichtstaatlicher Einrichtungen, die sich um Hilfe für die Opfer von Frauenhandel bemühen.

Die Koordination soll durch eine Fachkraft des Amtes für Soziale Dienste wahrgenommen werden. Eine Zusammenarbeit mit in der Frauenarbeit tätigen Organisationen ist bereits bestehende Praxis; diese wird fortgeführt und den sich entwickelnden Anforderungen angepasst.

- d) die Gewährung einer befristeten Bedenkzeit für die Entscheidung, ob die Opfer zu einer Aussage bereit sind. In diesem Zeitraum sind keine ausländerrechtlichen Maßnahmen einzuleiten.
4. die Situation von Zeuginnen in einem Prozess gegen Menschenhandel zu verbessern. Dazu gehört insbesondere,
- a) den Opfern des Menschenhandels bis zum Abschluss des Prozesses eine Duldung des Aufenthaltes zu erteilen und bis zu diesem Zeitpunkt auf die Einleitung von ausländerrechtlichen Maßnahmen zu verzichten.

Einem ausreisepflichtigen Ausländer kann gem. § 55 Abs. 3 Ausländergesetz eine Duldung erteilt werden, wenn z. B. erhebliche öffentliche Interessen seine vorübergehende Anwesenheit im Bundesgebiet erfordern. Solche öffentlichen Interessen liegen gem. Ziff. 55.3.3 der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz z. B. vor, wenn der Ausländer als Zeuge in einem Strafverfahren oder einem sonstigen Gerichts- oder Verwaltungsverfahren benötigt wird oder der Ausländer mit deutschen Behörden bei der Ermittlung von Straftaten vorübergehend zusammenarbeitet.

Vor diesem Hintergrund wird auch bei Opfern von Menschenhandel, die als Zeuginnen von den Strafverfolgungsbehörden benötigt werden, bis zum Ende des Strafverfahrens durch die Erteilung einer Duldung von ihrer Abschiebung vorübergehend abgesehen.

Sofern nach Abschluss des Strafverfahrens bei einer Rückkehr in das Herkunftsland für die Ausländerin eine erhebliche konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit besteht — z. B. aufgrund der gemachten Aussagen —, wird im Einzelfall auch ein längerfristiges Aufenthaltsrecht durch Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis gewährt.

- b) bis zum Abschluss des Prozesses eine Mindestversorgung der Zeuginnen nach dem Bundessozialhilfegesetz zu gewährleisten.

Nach Erklärung der Unverzichtbarkeit des Aufenthaltes einer Zeugin bis zum Ende des Strafverfahrens, Erteilung einer entsprechenden Duldung und Anmeldung des Aufenthaltes bei der in Bremen örtlich zuständigen Sozialbehörde, werden der betroffenen Person, sofern sie mittellos ist, finanzielle Leistungen nach dem Asylbewerberleistungs- bzw. Bundessozialhilfegesetzes gewährt. Darin sind auch Krankenhilfeleistungen eingeschlossen.

- c) darauf hinzuwirken, dass die den Menschenhandel betreffenden Prozesse möglichst zügig nach Abschluss des Ermittlungsverfahrens eingeleitet werden.

Der Menschenhandel gehört zu den schwierigen und zeitaufwendigen Ermittlungsverfahren, für die der Personenbeweis von ausschlaggebender Bedeutung ist und die Verfahren oft erst durch die Aussage der betroffenen Opfer zur Anklage gebracht werden können. Die polizeilichen Ermittlungen nehmen durchschnittlich einen Zeitraum von ein bis zwei Jahren in Anspruch. Im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten wird eine Beschleunigung angestrebt.

5. die Opfer des Menschenhandels nach Abschluss des Prozesses bei der Rückkehr in ihr Herkunftsland zu unterstützen.

Sprechen konkrete Tatsachen oder andere Anhaltspunkte dafür, dass eine ausreisepflichtige Ausländerin von Menschenhandel betroffen ist, so ist nach den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz grundsätzlich eine Frist zur freiwilligen Ausreise von mindestens vier Wochen vorzusehen. Die Betroffenen sind von den Ausländerbehörden über die Möglichkeiten zu informieren, sich durch spezielle Beratungsstellen betreuen und helfen zu lassen. Die Ausreisefrist soll der Ausländerin auch die Möglichkeit geben, ihre persönlichen Angelegenheiten zu regeln.

Sofern eine gefahrlose Rückkehr in das Herkunftsland möglich ist, sollten die mit der Betreuung und mit Rückkehrhilfen beauftragten Dienste und Einrichtungen Kontakte zu Hilfsorganisationen in den Heimatländern der Opfer aufnehmen und die Ausreise organisieren. Sie werden die Opfer auch über finanzielle Rückkehrhilfen durch Bundes- und Landesprogramme informieren, bei der Antragstellung

beihilflich sein und auch über finanzielle Unterstützung in Einzelfällen durch den Weißen Ring informieren.

Die Ausländerbehörden werden von der Kriminalpolizei ausnahmslos und umfassend über die Hintergründe des Einzelfalles und die aktuellen finanziellen Verhältnisse der betroffenen Frauen informiert. Verfügen die Frauen zum Zeitpunkt der Abschiebung über keine eigenen Barmittel, erhalten sie von der Ausländerbehörde 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. Den Umständen des Einzelfalles entsprechend wird ein Betrag in Höhe von 50 DM bis 200 DM zur Verfügung gestellt.

6. gemeinsam mit den anderen Bundesländern Öffentlichkeitsarbeit zu initiieren und zu unterstützen, um Opfer von Menschenhandel auf Beratungsangebote hinzuweisen, sowie vorbeugend 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 Maßnahmen der Bundesregierung im Zusammenwirken mit den Regierungen der Herkunftsländer der Menschenhandelsopfer erforderlich. Der Senat wird sich an gemeinsamen Initiativen beteiligen.

Regional werden vom Fachkommissariat K 32 Präventionsvorträge vor möglichen Opfergruppen von Menschenhandel, z. B. in Veranstaltungen von Aupair-Organisationen, gehalten. Diese Präventionsinitiative wird beibehalten.

Es werden Handzettel mit Informationen für die betroffenen Frauen über vorhandene Hilfsangebote in der STD-Beratungsstelle beim Gesundheitsamt (Beratung bei sexuell übertragbaren Erkrankungen) entworfen, um sie auf dem Flughafen, dem Bahnhof, in Arztpraxen zu verteilen bzw. auszulegen.

In Zusammenarbeit mit Einrichtungen wie Nitribitt e. V. werden allgemeine Flugblätter oder Artikel mit dem Ziel erstellt, die „Nutznießer“ (Freier, Männer, die sich z. B. über Internet Partnerinnen, Ehefrauen oder Aupair-Mädchen suchen, um sie sexuell auszubeuten, oder vermeintliche Künstleragenturen) gesellschaftlich zu ächten.

Die Bundes-AG hat hierzu vorgeschlagen, entsprechende Informationsbroschüren in den Deutschen Botschaften in den Herkunftsländern zu verteilen. Darüber hinaus werden Fernsehspots und Aufklärungssendungen empfohlen.