

ANHANG I

Prüfbericht des CEDAW-Ausschusses
zum kombinierten zweiten und dritten
sowie vierten periodischen Bericht der
Bundesrepublik Deutschland



2. Februar 2000
Deutsch
Original: Englisch

Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau

Zweiundzwanzigste Tagung

17. Januar bis 4. Februar 2000

Prüfung der Berichte der Vertragsstaaten

Deutschland

Kombinierter zweiter und dritter periodischer Bericht und vierter periodischer Bericht

1. Der Ausschuss hat den kombinierten zweiten und dritten periodischen Bericht sowie den vierten periodischen Bericht Deutschlands (CEDAW/C/DEU/2-3 und 4) auf seiner 464. und 465. Sitzung am 1. Februar 2000 geprüft (siehe CEDAW/C/SR.464 und 465).

a) Einführung seitens des Vertragsstaats

2. In ihrer Einführung zu den Berichten wies die Vertreterin Deutschlands darauf hin, dass der Regierungswechsel im September 1998 zu neuen Prioritäten in der deutschen Gleichstellungspolitik geführt hat. Zehn Jahre seien seit der deutschen Wiedervereinigung und der Vorlage des Erstberichts von Deutschland vergangen, weshalb eine Bewertung der Entwicklungen auf dem Gebiet der Gleichstellung und Chancengleichheit im vereinten Deutschland angemessen erschien. Der Übergang vom Wirtschafts- und Sozialsystem der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik zu einem System der parlamentarischen Demokratie, des Föderalismus und der sozialen Marktwirtschaft habe für die Menschen in Ostdeutschland schmerzvolle Veränderungen mit sich gebracht. Gerade Frauen seien von den negativen Auswirkungen dieses Wandels oft stark betroffen gewesen. Arbeitsmarkt- und sozialpolitische Maßnahmen hätten dazu beigetragen, die Folgen dieser tiefgreifenden Veränderungen für Frauen in den neuen Ländern zu mildern. Während vor der Wiedervereinigung die Vollbeschäftigung die Regel gewesen sei, liege die Frauenarbeitslosigkeit in den neuen Ländern trotz sinkender Tendenz noch immer bei 20,7 Prozent. Die Entstehung neuer öffentlicher und nichtstaatlicher Institutionen habe dazu beigetragen, die soziale Lage der Frauen insgesamt weiter zu verbessern.

3. Die Vertreterin hob hervor, dass Deutschland am 10. Dezember 1999 das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau unterzeichnet hat. Das Ratifikationsverfahren solle zusammen mit der Ratifikation der Änderung von Artikel 20.1 des Übereinkommens im Jahr 2000 eingeleitet werden. Angesichts der jüngsten Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs zum deutschen Verbot des Dienstes an der Waffe für Frauen werde Deutschland seinen Vorbehalt zu Artikel 7 b) des Übereinkommens neu überprüfen.

4. In ihrer Darlegung konzentrierte sich die Vertreterin auf zwei Hauptschwerpunkte der derzeitigen Gleichstellungspolitik der Regierung: das Programm "Frau und Beruf" und den Aktionsplan zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen. Ziel des Programms "Frau und Beruf" sei es, eine bessere Nutzung der Fähigkeiten von Frauen in allen Bereichen der Gesellschaft sicherzustellen, neue Anstöße für die Chancengleichheit am Arbeitsplatz zu geben und die gleichberechtigte Beteiligung am beruflichen und gesellschaftlichen Leben zu fördern. Obwohl Frauen besser ausgebildet seien als je zuvor und 42 Prozent aller Erwerbstätigen und Selbständigen stellten, seien sie auch weiterhin Ungleichbehandlungen bei der Verteilung der Arbeit in der Familie und der Vergabe von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen ausgesetzt. Ihr Arbeits-

einkommen liege weiterhin unter dem der Männer, sie belegten 90 Prozent aller Teilzeitarbeitsplätze, ihre Beschäftigung konzentriere sich auf wenige Berufsgruppen und sie seien in den Unternehmenshierarchien niedriger angesiedelt.

5. Dementsprechend werde das Programm "Frau und Beruf" an verschiedenen Stellen ansetzen, um die Umsetzung des Übereinkommens zu unterstützen. Ein Gesetzentwurf zur Erhöhung der Anzahl von Frauen in der Bundesverwaltung und in politischen Beratungsgremien sei geplant. Um gegen die Unterrepräsentation von Frauen in leitenden Positionen der deutschen Wirtschaft und Industrie vorzugehen, werde man wirksame gesetzliche Regelungen zur Gleichstellung im privaten Sektor erarbeiten, da freiwillige Maßnahmen allein nicht ausreichen. Eine eigens zusammengestellte Sachverständigengruppe solle zu diesem Zweck Empfehlungen ausarbeiten, die zum einen breite Akzeptanz finden würden und zum anderen die große Vielfalt der Unternehmen berücksichtigen würden. Im Hinblick auf die weiterhin deutlichen Unterschiede bei den Arbeitseinkommen von Frauen und Männern werde das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend dem Deutschen Bundestag einen Bericht zur Lohngleichheit und zur wirtschaftlichen Lage von Frauen vorlegen. Dieser Bericht werde die primären Ursachen der Lohndiskriminierung untersuchen, die auf Grund der eindeutigen Rechtslage nicht mehr in der direkten Lohndiskriminierung von Frauen zu suchen seien. Maßnahmen zur Verbesserung der Chancen für Frauen im wachsenden Sektor der Informationstechnologie würden ebenso ergriffen werden wie Unterstützungsmaßnahmen für Existenzgründerinnen und Unternehmerinnen. Die Anstrengungen zur Verbesserung der Chancengleichheit für Frauen in Lehre und Forschung würden in Zusammenarbeit mit den Ländern fortgesetzt werden. Als Ziel sei festgesetzt worden, dass bis zum Jahr 2005 20 Prozent aller Professuren an Hochschulen von Frauen besetzt sein sollen. Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf solle durch größere Arbeitsflexibilität für Frauen und Männer, Flexibilität beim Erziehungsurlaub, die Verbesserung der Kinderbetreuungseinrichtungen und die Förderung eines neuen Männerbildes unterstützt werden, das Männern helfen solle, sich in ihre Rolle als gleichberechtigte Partner bei Hausarbeit und Kindererziehung hineinzufinden.

6. Im Hinblick auf den Aktionsplan zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen erklärte die Vertreterin, dass die bisherigen Maßnahmen zwar in bestimmten Bereichen zu Verbesserungen geführt, aber keine wirkliche und nachhaltige Verringerung der Gewalt gegen Frauen in der deutschen Gesellschaft bewirkt hätten. Der aktuelle Aktionsplan sei als umfassendes Gesamtkonzept zu verstehen, an dem alle Behörden und nichtstaatlichen Organisationen, die sich mit dem Thema Gewalt gegen Frauen beschäftigen, beteiligt seien. Da der Plan auch Bereiche betreffe, die in die Zuständigkeit der Länder und Gemeinden fallen, werde eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die die Zusammenarbeit zwischen der Bundesregierung und den Ländern unter Einbeziehung nichtstaatlicher Organisationen fördern solle. Der Aktionsplan konzentriere sich auf verschiedene Bereiche; so etwa die Prävention, unter besonderer Berücksichtigung der spezifischen Situation behinderter Frauen und Mädchen, älterer Frauen und ausländischer Frauen und Mädchen; die Gesetzgebung, insbesondere im Hinblick auf die Verbesserung des zivilrechtlichen Schutzes weiblicher Opfer von häuslicher Gewalt sowie die Bekämpfung der sexuellen Belästigung am Arbeitsplatz und des Frauenhandels; die Kooperation zwischen Institutionen und Projekten, unterstützt durch die Einrichtung von Arbeitsgruppen für die Bereiche Frauenhandel und häusliche Gewalt; die bundesweite Vernetzung der Hilfsangebote; die Arbeit mit Straftätern, insbesondere durch Rehabilitationsprogramme für die Täter; die Bewusstseinsbildung unter Fachleuten und in der allgemeinen Öffentlichkeit; und die internationale Zusammenarbeit.

7. Die Vertreterin machte auf mehrere Bereiche aufmerksam, in denen Fortschritte erzielt worden seien oder akuter Handlungsbedarf bestehe. Eine erste umfassende Studie zur gesundheitlichen Situation der Frauen in Deutschland sei in Auftrag gegeben worden. Frauen auf dem Land hätten von einer ganzen Reihe von Projekten zur Unterstützung struktureller Veränderungen in ländlichen Regionen profitiert. Im Sechsten Familienbericht sei erstmals auf die Situation ausländischer Familien in Deutschland eingegangen worden. Eine repräsentative Studie zur Lebenssituation und sozialen Eingliederung ausländischer Frauen und Mädchen solle in Kürze in Auftrag gegeben werden. Dieser Bericht solle als Grundlage für weitere Maßnahmen in diesem Bereich dienen. Zudem komme das am 1. Januar 2000 in Kraft getretene neue Staatsangehörigkeitsgesetz auch ausländischen Frauen und ihren Kindern zugute.

8. Abschließend bemerkte die Vertreterin, dass die vielen von der derzeitigen Bundesregierung angestoßenen Initiativen in den kommenden Jahren in die Praxis umgesetzt werden müssten. Sie würden dazu beitragen, eine echte Gleichstellung von Frauen und Männern herzustellen und das Übereinkommen wirkungsvoller als bisher durchzusetzen.

b) Abschließende Bemerkungen des Ausschusses

Einführung

9. Der Ausschuss dankt der deutschen Regierung für die Vorlage eines detaillierten kombinierten zweiten und dritten periodischen Berichts sowie eines vierten periodischen Berichts mit geschlechtsspezifisch aufgegliederten Daten in Übereinstimmung mit den Richtlinien des Ausschusses für die Vorlage periodischer Berichte. Er spricht der Regierung seine Anerkennung für die umfassende schriftliche Beantwortung seiner Fragen sowie für den mündlichen Vortrag aus, der zusätzliche Informationen zu aktuellen Entwicklungen in dem Vertragsstaat lieferte. Der Ausschuss begrüßt die Offenheit, mit der der Vertragsstaat ihn an der Analyse der Situation der Frauen teilhaben ließ und Bereiche aufzeigte, die weiterer Fortschritte bedürfen.

10. Der Ausschuss lobt die deutsche Regierung für die Entsendung einer großen Delegation mit umfassendem Fachwissen unter der Leitung der Parlamentarischen Staatssekretärin im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Die Teilnahme dieser Delegation hat wesentlich zur Qualität des konstruktiven Dialogs zwischen dem Vertragsstaat und dem Ausschuss beigetragen. Der Ausschuss nimmt zur Kenntnis, dass im Rahmen der Berichte auch auf die von der Regierung ergriffenen Maßnahmen zur Umsetzung der Aktionsplattform von Beijing eingegangen wird.

Positive Aspekte

11. Der Ausschuss lobt die Regierung für ihr Eintreten für die Herbeiführung der Gleichstellung und Chancengleichheit von Frauen, die sich in den Fortschritten bei der Umsetzung des Übereinkommens seit der Prüfung des Erstberichts 1990 widerspiegeln. Der Ausschuss begrüßt die Schritte, die die Regierung nach der deutschen Wiedervereinigung zur Unterstützung der zahlreichen Anpassungsprozesse ergriffen hat, die den Menschen und insbesondere den Frauen in der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik beim Übergang zu einem auf parlamentarischer Demokratie, Föderalismus und sozialer Marktwirtschaft gegründeten Wirtschafts- und Sozialsystem auferlegt wurden.

12. Der Ausschuss begrüßt die Ergänzung von Artikel 3 des Grundgesetzes, in dem sich der Staat neben dem Grundrecht auf Gleichberechtigung von Frauen und Männern dazu verpflichtet hat, die tatsächliche Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu fördern und bestehende Nachteile zu beseitigen.

13. Der Ausschuss lobt die Regierung für ihre weitreichenden gesetzgeberischen und politischen Initiativen und die Programme und Projekte zur Verwirklichung des Grundrechts auf Gleichberechtigung von Frauen und Männern. Begrüßt wird insbesondere die Verabschiedung des Zweiten Gleichberechtigungsgesetzes von 1994, die Änderung des Strafrechts zur Einbeziehung von Vergewaltigung und sexueller Nötigung in der Ehe in den Bereich der strafbaren Handlungen sowie der Aktionsplan zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen. Auch das Regierungsprogramm "Frau und Beruf", das für die gleichberechtigte Beteiligung von Frauen in allen Bereichen der Gesellschaft sorgen soll, sei hier lobend erwähnt. Der Ausschuss nimmt mit Wohlwollen zur Kenntnis, dass die Regierung ausgiebigen Gebrauch von zeitweiligen Sondermaßnahmen in Übereinstimmung mit Artikel 4.1 des Übereinkommens macht, um die tatsächliche Gleichberechtigung von Frauen zu verwirklichen.

14. Der Ausschuss würdigt das umfangreiche Netz aus institutionellen Mechanismen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene, die die Umsetzung der Gleichstellungspolitik in dem Vertragsstaat unterstützen und fördern. Er nimmt mit Wohlwollen zur Kenntnis, dass die Mittel des für die Verwirklichung der Chancengleichheit von Frauen zuständigen Bundesministeriums zwischen 1986 und 1997 kontinuierlich aufgestockt worden sind.

15. Der Ausschuss beglückwünscht den Vertragsstaat zur Unterzeichnung des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen am 10. Dezember 1999 und begrüßt seine Absicht, das Ratifikationsverfahren für das Fakultativprotokoll und die Änderung von Artikel 20.1 des Übereinkommens betreffend die Sitzungszeiten des Ausschusses im Jahr 2000 in die Wege zu leiten.

16. Der Ausschuss nimmt zur Kenntnis, dass die Regierung ihren Vorbehalt zu Artikel 7 b) des Übereinkommens im Rahmen der Bewertung der Auswirkungen einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs hinsichtlich der Rolle von Frauen in der Bundeswehr erneut überdenken wird.

Einflussfaktoren und Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Übereinkommens

17. Der Ausschuss stellt fest, dass keine erheblichen Einflussfaktoren oder Schwierigkeiten die wirksame Umsetzung des Übereinkommens in Deutschland beeinträchtigen.

Hauptproblembereiche und Empfehlungen

18. Der Ausschuss ist beunruhigt, dass die Umsetzung des Übereinkommens für Frauen in den neuen Ländern trotz einer Reihe von Maßnahmen weiterhin hinter den Fortschritten in den alten Ländern zurückbleibt. Mit Sorge wird festgestellt, dass Frauen in den neuen Ländern früher in der Regel vollbeschäftigt waren, aber heute 20,7 Prozent von ihnen arbeitslos sind. Dieser Prozentsatz ist sowohl im Vergleich zu der Zahl arbeitsloser Männer in den neuen Ländern als auch im Vergleich zur Gesamtarbeitslosigkeit von Frauen in Deutschland unverhältnismäßig hoch.

19. Der Ausschuss legt der Regierung eindringlich nahe, ihre gezielten Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeits- und Beschäftigungssituation sowie der gesamten sozialen Situation der Frauen in den neuen Ländern fortzusetzen.

20. Der Ausschuss stellt mit Sorge fest, dass es der Regierung offensichtlich an dem notwendigen Engagement mangelt, um sicherzustellen, dass die durch das Grundgesetz auferlegte Verpflichtung zur Förderung der tatsächlichen Gleichberechtigung von Frauen als gesellschaftliche Verantwortung verstanden und in der Praxis umgesetzt wird.

21. Der Ausschuss fordert die Regierung nachdrücklich auf, Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass alle öffentlichen Bediensteten einschließlich der Justizvollzugsbeamten zur Verwirklichung dieses Grundsatzes im gesamten Land beitragen. Er legt der Regierung eindringlich nahe, dafür zu sorgen, dass die tertiäre und weiterführende juristische Ausbildung von Rechtsanwälten und Richtern das sich entwickelnde Verständnis von Gleichstellung und Nichtdiskriminierung sowie die diesbezüglich geltenden internationalen Normen und Standards abdeckt. Außerdem legt er der Regierung eindringlich nahe, insbesondere angesichts des anstehenden Inkrafttretens des Fakultativprotokolls zu dem Übereinkommen wirksame innerstaatliche Rechtsbehelfe zur Verfügung zu stellen und deren Zugänglichkeit für Frauen sicherzustellen. Darüber hinaus ermutigt er die Regierung, bei ihren gesetzgeberischen, politischen und programmatischen Initiativen direkt auf das Übereinkommen Bezug zu nehmen, da es rechtsverbindlich ist und eine solche Bezugnahme das Bewusstsein für die von der Regierung eingegangenen internationalen Verpflichtungen fördern würde.

22. Der Ausschuss bekundet seine Besorgnis über die weiterhin bestehenden Nachteile für Frauen in vielen Bereichen von Arbeit und Wirtschaft. Anlass zur Sorge geben insbesondere die trotz der großen Bildungsfortschritte von Frauen noch nicht überwundenen Einkommensunterschiede zwischen Frauen und Männern, wobei Frauen durchschnittlich 77 Prozent des Einkommens von Männern erzielen. Der Ausschuss sieht mit Sorge, dass Frauen im Jahr 1997, obwohl sie einen Anteil von 42,1 Prozent an der Erwerbsbevölkerung darstellten, 88 Prozent aller Teilzeitbeschäftigten und 55,9 Prozent der Arbeitslosen stellten. Der Ausschuss befürchtet, dass diese Unterschiede Anzeichen für eine fortgesetzte indirekte Diskriminierung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt sind. Außerdem stellt er besorgt fest, dass die Teilzeitarbeitsplätze meist im Bereich der gering qualifizierten Beschäftigung angesiedelt sind und somit auch weniger berufliche Aufstiegschancen bieten.

23. Der Ausschuss fordert die Regierung auf, dafür zu sorgen, dass die in Artikel 1 des Übereinkommens enthaltene Definition des Begriffs der Diskriminierung, insbesondere das Verbot der indirekten Diskriminierung, vollständig in die deutsche Gesetzgebung und insbesondere in das Arbeitsrecht integriert wird. In diesem Zusammenhang begrüßt der Ausschuss die Absicht der Regierung, einen Bericht zur Lohngleichheit zu erstellen, in dem die primären Ursachen der Lohndiskriminierung untersucht werden sollen. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, bestehende Formeln zur Ermittlung von gleicher und gleichwertiger Arbeit zu überprüfen, mit dem Ziel, Richtlinien oder Vorschriften zu entwickeln, die den Tarifpartnern helfen, in von Frauen dominierten Sektoren vergleichbare Einkommensstrukturen festzulegen. Der Ausschuss legt der Regierung eindringlich nahe, die Auswirkungen ihres neuen Programms "Frau und Beruf" genau zu überwachen, um sicherzustellen, dass die erklärten Ziele der Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Arbeitswelt und in der Familie erreicht und keine geschlechtsspezifischen Rollenklischees festgeschrieben werden.

24. Der Ausschuss bekundet seine Besorgnis über das Fortbestehen stereotyper und traditioneller Ansichten zu den Rollen und Aufgaben von Frauen und Männern im privaten und öffentlichen Leben. Nach Meinung des Ausschusses spiegelt sich

dies in dem überproportionalen Anteil von Frauen in Teilzeitbeschäftigungen, ihrer überwiegenden Verantwortung für Familie und Pflegeaufgaben, der geschlechtsbedingten Einengung auf dem Arbeitsmarkt, der extrem geringen Beteiligung von Männern am Erziehungsurlaub (1,5 Prozent im Jahr 1997) und der Besteuerung von Ehepaaren wider. Der Ausschuss befürchtet, dass Maßnahmen zur Vereinbarung von Familie und Beruf stereotypen Erwartungen von Frauen und Männern Vorschub geben. In diesem Zusammenhang nimmt der Ausschuss mit Sorge zur Kenntnis, dass der Bedarf an Betreuungsplätzen für Kinder bis zu 3 Jahren nicht gedeckt ist, der Anteil der Ganztagskindergärten 1994 nur 34,8 Prozent betrug und nur für 5,1 Prozent aller Schulkinder Betreuungseinrichtungen zur Verfügung standen, obwohl Ganztagschulen in Deutschland die Ausnahme sind.

25. Der Ausschuss legt der Regierung eindringlich nahe, die Auswirkungen von Maßnahmen zur Vereinbarung von beruflichen und familiären Pflichten zu untersuchen, um eine solide Grundlage für politische Strategien und Programme zu schaffen, die die Änderung und Aufhebung stereotyper Denkweisen beschleunigen. Der Vertragsstaat wird nachdrücklich aufgefordert, mehr Programme und politische Maßnahmen zu entwickeln, die auf eine beschleunigte Veränderung der Denk- und Verhaltensweisen von Männern ausgerichtet sind. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, die Einführung eines nicht übertragbaren Erziehungsurlaubs für Väter in Erwägung zu ziehen, um die Anzahl der Männer zu erhöhen, die Mitverantwortung für die Kinderbetreuung und -erziehung übernehmen. Er legt der Regierung eindringlich nahe, mehr Betreuungsplätze für Schulkinder zur Verfügung zu stellen, um den Frauen den Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt zu erleichtern. Außerdem empfiehlt er dem Vertragsstaat, die derzeitigen gesetzlichen Bestimmungen zur Besteuerung von Ehepaaren ("Ehegattensplitting") und ihre Auswirkungen auf die Verfestigung stereotyper Erwartungen an verheiratete Frauen zu überprüfen.

26. Der Ausschuss ist besorgt über die begrenzte Anzahl von Initiativen und Maßnahmen zur Durchsetzung der Gleichstellung und Chancengleichheit von Frauen im privaten Sektor.

27. Der Ausschuss fordert die Regierung auf, ihre gesetzgeberischen und regulierenden Maßnahmen zum Schutz der Frauen vor allen Formen der Diskriminierung im privaten Sektor auszuweiten und verstärkt Maßnahmen zur Verwirklichung einer tatsächlichen Gleichberechtigung zu ergreifen. Zu diesem Zweck ermutigt er die Regierung, ihren Einfluss auf den privaten Sektor, beispielsweise durch Anreize und andere nichtgesetzliche Maßnahmen, sowie auf Gewerkschaften und Frauenorganisationen zu verstärken.

28. Der Ausschuss ist besorgt über die oft unsichere soziale und wirtschaftliche Lage ausländischer Frauen in Deutschland. Außerdem ist er besorgt über die fremdenfeindlichen und rassistischen Übergriffe im Hoheitsgebiet des Vertragsstaats und weist auf die Gefährdung ausländischer Frauen auf Grund ihres Geschlechts, ihrer ethnischen Herkunft und ihrer Rasse hin.

29. Im Hinblick auf die Absicht der Regierung, eine Studie zur Lebenssituation und sozialen Integration ausländischer Frauen und Mädchen in Auftrag zu geben, ersucht der Ausschuss die Regierung, eine umfassende Bewertung der Situation ausländischer Frauen einschließlich ihres Zugangs zu Bildung und Ausbildung, Arbeit und damit zusammenhängenden Leistungen, Gesundheitsversorgung und sozialem Schutz durchzuführen und diese Informationen in ihren nächsten Bericht aufzunehmen. Der Ausschuss fordert die Regierung auf, die Erfassung von nach Geschlecht und Rasse/ethnischer Herkunft getrennten Daten und Statistiken zu den Opfern von durch Fremdenhass oder Rassismus motivierten Gewalttaten zu verbessern, geeignete Schutzmechanismen zu schaffen und sicherzustellen, dass ausländische Frauen, die Opfer solcher Übergriffe sind, über ihre Rechte aufgeklärt werden und auf wirksame Rechtsbehelfe zugreifen können. Außerdem fordert er die Regierung nachdrücklich auf, ihre Anstrengungen zur sozialen Integration ausländischer Frauen durch Ausbildungs- und Beschäftigungsinitiativen und die Schärfung des öffentlichen Bewusstseins zu verstärken. Des Weiteren werden Maßnahmen empfohlen, um die häusliche und familiäre Gewalt zu bekämpfen und ausländische Frauen verstärkt auf die Verfügbarkeit von Rechtsbehelfen und Mitteln zum sozialen Schutz aufmerksam zu machen.

30. Der Ausschuss begrüßt den Aktionsplan der Regierung zum Thema Gewalt gegen Frauen, ist jedoch besorgt über die weiter bestehenden Lücken beim Schutz von Frauen vor Gewalt in der Familie und in der Gesellschaft.

31. Der Ausschuss fordert die Regierung nachdrücklich auf, für eine systematische Umsetzung des Plans zu sorgen und seine Auswirkungen auf die in dem Plan genannten Schwerpunktbereiche zu untersuchen. Der Ausschuss empfiehlt insbesondere die Einführung von Gesetzen und Maßnahmen, die sicherstellen, dass weiblichen Opfern häuslicher Gewalt unmittelbare Abhilfe- und Schutzmechanismen zur Verfügung stehen. Außerdem fordert er die Regierung auf, Maßnahmen

zu ergreifen, die für eine "Nulltoleranz" für diese Art von Gewalt sorgen und sie gesellschaftlich und moralisch unannehmbar machen.

32. Der Ausschuss ist besorgt über das Auftreten von Frauenhandel.

33. Der Ausschuss fordert die Regierung nachdrücklich auf, die Opfer von Frauenhandel als schutzbedürftige Opfer von Menschenrechtsverletzungen anzuerkennen und ihnen die entsprechende Hilfe zuteil werden zu lassen. Außerdem fordert er die Regierung nachdrücklich auf, ihre Bemühungen um eine grenzüberschreitende und internationale Zusammenarbeit zur Bekämpfung des Frauenhandels und zur strafrechtlichen Verfolgung der Menschenhändler zu verstärken. Er fordert die Regierung auf, sicherzustellen, dass die betroffenen Frauen die nötige Unterstützung erhalten, um gegen die Menschenhändler aussagen zu können. Außerdem drängt er darauf, dass in der Ausbildung von Bundesgrenzschutz- und Justizvollzugsbeamten die erforderlichen Fähigkeiten vermittelt werden, um die Opfer von Menschenhandel zu erkennen und zu unterstützen.

34. Der Ausschuss ist besorgt über die unverändert stereotype Darstellung von Frauen, insbesondere ausländischen Frauen, in den Medien.

35. Der Ausschuss fordert die Regierung nachdrücklich auf, die wichtige Rolle der Medien bei der Veränderung stereotyper Frauenbilder zu unterstützen. Er empfiehlt, Möglichkeiten zur Darstellung eines positiven, nicht traditionellen Frauenbildes zu schaffen und den Einsatz von Selbstregulierungsmechanismen in den Medien zu fördern und zu erleichtern, um diskriminierende und stereotype Darstellungen von Frauen abzubauen.

36. Der Ausschuss ist darüber besorgt, dass Prostituierte dem Gesetz nach zwar steuerpflichtig sind, aber noch immer keinen arbeits- und sozialrechtlichen Schutz erhalten.

37. Der Ausschuss empfiehlt der Regierung, die rechtliche Stellung dieser Frauen aufzuwerten, um sie so besser vor Ausbeutung zu schützen und ihre soziale Absicherung zu verbessern.

38. Im Hinblick auf die von der Regierung beabsichtigte Änderung der rechtlichen Stellung ausländischer Ehefrauen im Rahmen des Ausländergesetzes bekundet der Ausschuss seine Besorgnis über die Situation ausländischer Frauen, die einen Aufenthaltsstatus im Vertragsstaat anstreben.

39. Der Ausschuss legt der Regierung eindringlich nahe, den gesetzlichen und sozialen Schutz ausländischer Frauen, insbesondere weiblicher Asylsuchender, weiter zu verbessern.

40. Der Ausschuss ersucht die Regierung, in ihrem nächsten periodischen Bericht auf die in diesen abschließenden Bemerkungen genannten spezifischen Themenbereiche einzugehen. Außerdem ersucht er die Regierung, bei der Ausarbeitung des nächsten Berichts in einen umfassenden Konsultationsprozess mit Frauenorganisationen zu treten, einschließlich Organisationen, die ausländische Frauen vertreten.

41. Der Ausschuss bittet um die umfassende Verbreitung der vorliegenden abschließenden Bemerkungen in Deutschland, um die deutsche Bevölkerung insgesamt und Regierungsvertreter und Politiker im Besonderen darüber zu informieren, welche Schritte zur Herstellung der rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung von Frauen bereits ergriffen worden sind beziehungsweise noch ergriffen werden müssen. Außerdem ersucht er die Regierung, das Übereinkommen und das zugehörige Fakultativprotokoll, die allgemeinen Empfehlungen des Ausschusses und die Erklärung und Aktionsplattform von Beijing auch weiterhin umfassend zu verbreiten und insbesondere an Frauen- und Menschenrechtsorganisationen weiterzuleiten.

ANHANG II

Erhebungen des KOK e.V.

zum Frauenhandel

zur Prostitution

Stellungnahmen zum Hurentag 2003

Inhaltsverzeichnis:

I. Erhebung des KOK e.V.

Teil I Frauenhandel

1. Fragebogen für die Basisorganisationen	Seite 146
2. Fallbeispiele	Seite 163
3. Statistische Auswertung der Erhebung/ Befragung unter den Basisorganisationen im KOK e.V.	Seite 172
3.1 Die Organisationen	Seite 172
3.2 Die betroffenen Frauen	Seite 179
3.3 Klientinnen, die Opferzeuginnen im Strafverfahren wegen Menschenhandel sind	Seite 207
3.4. Ein Ranking: Die drei dringlichsten konkreten Punkte, die zur Verbesserung der Lage der Klientinnen notwendig sind	Seite 229

Teil II Prostitution

4. Statistische Auswertung der Erhebung/Befragung unter den Basisorganisationen im KOK e.V.	Seite 230
4.1. Die Organisationen	Seite 230
4.2. Veränderungen seit Inkrafttreten des neuen Prostitutionsgesetz (ProstG)	Seite 231
4.3. Fehlende Gesetze und Verordnungen zur Umsetzung des neuen ProstG und zur Gleichstellung aller Sexarbeiterinnen	Seite 236

II. Stellungnahmen zum Hurentag 2003

1. der AG Recht der Hurenbewegung Deutschland	Seite 238
2. der bundesweiten AG Migrantinnen in der Sexarbeit	Seite 240

I. Erhebung des KOK e.V.

1. Fragebogen für die Basisorganisationen

Erhebung zur Erstellung des Schattenberichts zum 5. Regierungsberichtes der Bundesregierung Deutschland zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW)

Vorbemerkung

Wir erinnern an die 19. Empfehlung der CEDAW-ExpertInnenkommission, deren Begriff von Frauenhandel neben dem Handel in die Prostitution auch den Handel von Frauen in andere Ausbeutungsverhältnisse (also in die Ehe und in ungeschützte Arbeitsverhältnisse, z.B. in die Hausarbeit) umfasst, ohne dass das Merkmal der sexuellen Ausbeutung gegeben sein muss.

Wir legen diesem Fragebogen die Definition des im November 2000 von die UN - Generalversammlung angenommenen **Übereinkommens gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität** in seinem ergänzenden **Protokoll zur Verhütung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandel** zugrunde. Sie stimmt weitgehend mit der Definition der CEDAW –Expertinnenkommission überein und wurde von Deutschland unterzeichnet. Das Ratifizierungsverfahren läuft. Die Definition in Art. 3 lautet:

„die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder den Empfang von Personen durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder andere Formen der Nötigung, durch Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit oder durch Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die Gewalt über eine andere Person hat, zum Zweck der Ausbeutung. Ausbeutung umfasst mindestens die Ausnutzung der Prostitution anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Entnahme von Körperorganen.“

Die Organisation

I: Frauenhandel

2. Klientinnen, die von Frauenhandel betroffen sind:

7.) Wie viele Klientinnen wurden von Eurer Organisation im Zeitraum 1999 - 2001 betreut?

1999:

2000

2001:

8.) Herkunft der Klientinnen

1999	2000	2001

--	--	--

Ggf, durch =>tabstop Tabelle verlängern

9.) Prozentualer Anteil des Frauenhandels in...

(möglichst nach Hauptherkunftsländern spezifizieren)

	Prostitution % (Hauptland)	Ehe % (Hauptland)	Ungeschützte Arbeitsverhältnisse
1999			
2000			
2001			

9.) Wie kommen die Klientinnen zu Eurer Organisation

(prozentuale Angaben)?

a) über MultiplikatorInnen (bitte nennen):

	Prostitution	Ehe	Ungeschützte Arbeitsverhältnisse
1999			
2000			
2001			

b) über Streetwork:

	Prostitution	Ehe	Ungeschützte Arbeitsverhältnisse
1999			
2000			
2001			

c) über die Polizei

	Prostitution	Ehe	Ungeschützte Arbeitsverhältnisse
1999			
2000			
2001			

d) über sonstige staatliche Stellen (bitte nennen):

	Prostitution	Ehe	Ungeschützte Arbeitsverhältnisse
1999			
2000			
2001			

e) andere Wege (bitte nennen):

	Prostitution	Ehe	Ungeschützte Arbeitsverhältnisse
1999			
2000			
2001			

10.) Wie lange befinden sich die Klientinnen nach Eurer Erfahrung vor dem Kontakt mit Euch durchschnittlich bereits im Zwangsverhältnis?

- a) Prostitution:
- b) Ehe:
- c) Ungeschützte Arbeitsverhältnisse:

10.a.) Wo (Ort / Branche/ bei Ehe: Wohnung des Ehemanns oder Ort Dritter) fand das Zwangsverhältnis und die Arbeitsausbeutung statt?

- a) Prostitution
- b) Ehe
- c) Ungeschützte Arbeitsverhältnisse

10.b.)

- Wie sich die Reform des § 19 des Ausländergesetzes (Eigenständiges Aufenthaltsrecht für ausländische EhegattInnen jetzt nach 2 Jahren, statt 4 vorher) auf Eure Klientinnen aus, die in ein Zwangsverhältnis in der Ehe gerieten
- Welche Erfahrungen habt Ihr mit Härtefallregelungen negative – positive

10.c.) Findet Ihr bei allen drei Bereichen der Zwangsverhältnisse die gleiche Unterstützung durch Behörden und Öffentlichkeit? Ja - Nein

10.d.) Wo ist die Unterstützung am größten, - gebt das Verhältnis in einer Reihenfolge an?

- 1.
- 2.
- 3.

11.) Was fehlt, um Klientinnen aus allen Bereichen gleiche Unterstützung und Rechte zukommen zu lassen?

12.) Wie ist der aufenthaltsrechtliche Status Eurer Klientinnen zu Beginn und während der Beratung (prozentuale Angaben) ?

	Zu Beginn	Während Beratung
Unbefristeter Aufenthalt		
Aufenthalt eheabhängig		
Touristinnen		
Künstlerinnen		
Au Pairs		
Im Asylverfahren		
Duldung		
Ungeklärt		

12.a.) Wie ist die gesundheitliche Lage der Klientinnen körperlich

gut / durchschnittlich/ schlecht

Wie ist die gesundheitliche Lage der Klientinnen psychisch

gut / durchschnittlich/ schlecht

12.b.) Welche gesundheitlichen Problem tauchen auf?

	Prostitution	Ehe	Ungeschützte Arbeitsverhältnisse
Körperlich (Hauptprobleme)			
Psychisch (Hauptprobleme)			

12.c.) Welche gesundheitlichen Probleme sind nicht zu lösen, aufgrund:

Ursache	Gesundheitliches Problem- Status der Klientin
Verweigerung der Kostenübernahme bei	
Durch Behörde(welche?)	
Zeitliche Begrenzung durch Aufenthalt	
Was ist das Argument der Ablehnung?	
Sonstige	

12.d.) Können Sie prozentual einschätzen, wieviel der gesundheitlichen Probleme

a) durch das Zwangsverhältnis entstanden _____ Prozent

b) durch die Umstände nach der Beendigung _____ Prozent

13.) Wie wird von den Klientinnen nach Eurer Wahrnehmung ihr Verhältnis zu deutschen staatlichen Stellen bewertet (prozentuale Angaben)?

	Gut	Durchschnittlich	Schlecht
Polizei			
Ausländerbehörde			
Sozialbehörde			
Gesundheitsamt			
Gerichte			

Sonstige (bitte nennen)			
--------------------------------	--	--	--

14.) Welche Erfahrungen macht Ihr als Organisation bei Eurer Unterstützungsarbeit mit den genannten Behörden (stichpunktartig)?

Polizei:

Ausländerbehörde:

Sozialbehörde:

Gesundheitsamt:

Gerichte:

Andere (bitte nennen):

15.) Wie geht der Aufenthalt der Klientinnen in Deutschland zu Ende (prozentuale Angabe)?

Freiwillige Ausreise ins Heimatland:

Freiwillige Ausreise in anderes Land (Auswanderung):

Ausweisung:

Abschiebung:

Untertauchen:

16.) Wie hoch ist die Quote (%) von Wiedereinreisen?

17.) Bestehen Kontakte zu Klientinnen, die in ihr Herkunftsland zurückgekehrt sind? Wie ist deren Situation, sind sie integriert? (eventuell nach Ländern unterscheiden)

18.) Können sich die Klientinnen nach der Rückkunft im Herkunftsland an Fachberatungsstellen wie Eure wenden, oder an andere Institutionen? (eventuell nach Ländern unterscheiden)

3. Klientinnen, die Opferzeuginnen in Strafverfahren wegen Menschenhandel sind:

A) Ausländerrechtliche Weisungen

1.) Welches Bundesland:

Gibt es eine ausländerrechtliche Weisung für Opferzeuginnen bezüglich...

- Bedenkzeit über Aussagebereitschaft Ja - Nein

- Duldung während Strafverfahren Ja - Nein

Wie sind Eure Erfahrungen mit der Umsetzung der Weisung?

B) Ermittlungsbehörden (Polizei/ Staatsanwaltschaft)

1.) Gibt es Spezialeinheiten für Frauenhandel bei den Ermittlungsbehörden ?

Ja - Nein

Welche?

Wie sind Eure Erfahrungen?

Arbeiten diese Spezialeinheiten kontinuierlich und gut informiert ?

2.) Ist sichergestellt, dass die Opferzeuginnen auf ihren Wunsch nur von Frauen vernommen werden?

Ja - Nein

Hat sich das im Vergleich zum Zeitraum 1996-98 verbessert Ja - Nein

3.) Sind die BeamtInnen für den Umgang mit Opferzeuginnen besonders sensibilisiert?

Ja - Nein

Gibt es Fortbildungen? Ja - Nein

Werdet Ihr in Fortbildungen einbezogen? Ja - Nein

Gibt es Verbesserungen dabei im Vergleich zum Zeitraum 1996-98? Ja - Nein

Bei welchen BeamtInnen mangelt es am meisten mit Fortbildung?:

Worin bestehen Eurer Meinung nach die Mängel der Fortbildung?:

4.) Sind die Zeuginnen mit den DolmetscherInnen der Ermittlungsbehörden zufrieden?

Ja - Nein

5.) Weisen die BeamtInnen die Zeuginnen auf Eure Organisation hin?

Ja - Nein

Hat sich das in Vergleich zum Zeitraum 1996-98 verbessert

Ja - Nein

6.) In welchem Zeitrahmen werdet Ihr von Seiten der Ermittlungsbehörden eingeschaltet?

6.a.) Wie häufig werdet Ihr nicht eingeschaltet?

7.) Existieren Zeuginnenprogramme ?

a) Polizeiliches Zeuginnenschutzprogramm¹

Ja - Nein

(Bewertung im deutschen Schulnotensystem / Streichen, soweit nicht angeboten)

- Unterbringung:
- Betreuung:
- Schutz:
- Aus- und Fortbildung:
- Arbeit:

b) Polizeiliches Zeuginnenbetreuungsprogramm²

Ja - Nein

(Bewertung im deutschen Schulnotensystem / Streichen, soweit nicht angeboten)

- Unterbringung:
- Betreuung:
- Schutz:
- Aus- und Fortbildung:
- Arbeit
-

c) Kooperationsprogramm Fachberatungsstelle/Polizei

Ja - Nein

(Bewertung im deutschen Schulnotensystem / Streichen, soweit nicht angeboten)

- Unterbringung:
- Betreuung:
- Schutz:
- Aus- und Fortbildung:
- Arbeit

¹ „Klassisches“ Schutzprogramm der Polizei für hochgefährdete ZeugInnen

- d) Habt Ihr einen Kooperationsvertrag Fachberatungsstelle/ Polizei
- künftig angestrebt Ja - Nein
 - im Entwurf Ja - Nein
 - mit ausgearbeitet Ja - Nein
 - unterzeichnet Ja - Nein
- e) Wenn ja, trägt er zur Verbesserung der Kooperation bei? Ja - Nein
- 8.a.) Fühlen sich die Zeuginnen von den Ermittlungsbehörden in ihrer subjektiven Einschätzung ihrer Gefährdung durch ihre Aussagebereitschaft ernst genommen? Ja - Nein
- 8.b.) Gibt es eine Unterschiedliche Behandlung der Zeuginnen durch die Ermittlungsbehörden? Ja - Nein
- 8.c.) Worauf führt Ihr die zurück?:
- 9.) Gibt es in Eurem Bundesland ...
- ausreichende Unterbringungsmöglichkeiten? Ja - Nein
 - ausreichende Beratungsstellen? Ja - Nein
- 10.) Wird das Recht auf Arbeit gewährt? Ausnahmsweise oder als Regel?
- C) Rechtsbeistand der Zeuginnen
- 1.) Werden die Klientinnen von den Ermittlungsbehörden über die Möglichkeit von Nebenklage / Zeuginnenbeistand belehrt? Ja - Nein
- 2.) Haben die Zeuginnen Zugang zu RechtsanwältInnen? Ja - Nein
- 3.) Gibt es spezialisierte, sensibilisierte RechtsanwältInnen? Ja - Nein

² Polizeiliches Programm mit geringeren Zugangsvoraussetzungen

4.) Sind die Zeuginnen mit ihrer rechtlichen Betreuung zufrieden? Ja - Nein

5.) Wie wird die Rechtsberatung finanziert, wenn es nicht zu einem Prozeß kommt
(keine Prozeßkostenhilfe)?

D) Vor der Hauptverhandlung

1.) Wird die Zeugin von den Ermittlungsbehörden auf den (formalen) Ablauf der
Verhandlung vorbereitet (z.B. Erklärung der Verfahrensbeteiligten und des Ablaufs,
Zeigen des Raumes...) Ja - Nein

2.) Gibt es einen besonderen Aufenthaltsraum für die Zeugin im Gericht
(„ZeugInnenbetreuungszimmer“)? Ja - Nein

3.) Wird die Zeugin von der Polizei an den Verhandlungstagen geschützt?
Ja - Nein

E) Das Verfahren vor Gericht

1.) Sind die RichterInnen für den Umgang mit Opferzeuginnen von Frauenhandel
sensibilisiert? Ja - Nein
Gibt es Fortbildungen? Ja - Nein
Werdet Ihr in Fortbildungen einbezogen? Ja - Nein

2.) Sind die Zeuginnen mit den gerichtlichen DolmetscherInnen zufrieden?
Ja - Nein

3.) Werden die folgenden prozessualen Mittel zum Schutz der Opferzeugin von ihrer
Anwältin / ihrem Anwalt beantragt und vom Gericht zugelassen?

a) Aussage unter Ausschluß der Öffentlichkeit:

Beantragt: nie - selten - häufig

Zugelassen: nie - selten - häufig

b) Aussage unter Ausschluß des Angeklagten:

Beantragt: nie - selten - häufig

Zugelassen: nie - selten - häufig

c) Zurückweisung ungeeigneter/ nicht zur Sache gehörender Fragen

Beantragt: nie - selten - häufig

Zugelassen: nie - selten - häufig

d) Geheimhaltung des Wohnortes (bei Gefährdung):

Beantragt: nie - selten - häufig

Zugelassen: nie - selten - häufig

e) Geheimhaltung der Identität (bei Lebensgefährdung)

Beantragt: nie - selten - häufig

Zugelassen: nie - selten - häufig

f) Zeugnisverweigerungsrecht der Opferzeugin bei anders nicht abwendbarer Gefahr für Leib und Leben

Beantragt: nie - selten - häufig

Zugelassen: nie - selten - häufig

3.) Wird eine Entschädigung des Opfers beantragt / zugesprochen:

4.) Schmerzensgeld / Opferentschädigung

a) Schmerzensgeld im Adhäsionsverfahren³

Beantragt: nie - selten - häufig

Zugesprochen: nie - selten - häufig

b) Schmerzensgeld im Zivilverfahren

Beantragt: nie - selten - häufig

Zugesprochen: nie - selten - häufig

c) Erhalten die Klientinnen den vollen Umfang der Opferentschädigung?

Ja - Nein

d) Ist die Opferentschädigung Eurer Meinung nach ausreichend entsprechend der von euren Klientinnen erlittenen Menschenrechtsverletzung?

Ja - Nein

e) Was gäbe es bei der Opferentschädigung verbessernd einzubeziehen?

³ Verbunden mit dem Strafverfahren, Ausspruch mit Strafurteil

5.) Fließen im Rahmen der staatlichen Gewinnabschöpfung beim Täter Gelder an die Beratungsstellen? Ja - Nein

6.) Gab es Fälle, in denen die Zeugin über den Prozeß hinaus einen gesicherten Aufenthaltsstatus erlangt hat (Aufenthaltsbefugnis) ? Ja - Nein

Falls ja, Schilderung in Stichpunkten:

8.) Was tun die Zeuginnen nach dem Prozess (prozentuale Angabe)?

Legal Aufenthalt in Deutschland :

- aus humanitären Gründen:
- Heirat:
- Anderer (bitte nennen):

Freiwillige Ausreise ins Heimatland:

Freiwillige Ausreise in anderes Land (Auswanderung):

Ausweisung:

Abschiebung:

Untertauchen:

8.) Gibt es Rückkehrprogramme für die Opferzeuginnen durch staatliche Stellen?

Rückreisefinanzierung Ja - Nein

Integrationshilfe im Herkunftsland Ja - Nein

Finanzierung des Neustarts Ja - Nein

Schutz im Herkunftsland Ja - Nein

Anderes:

8.a.) Was fehlt bei den Rückkehrprogrammen?

F. Allgemeine Fragen

1.) Welche Einschränkungen der Menschenrechte bringt das Asylbewerberinnenleistungsgesetz für Eure Klientinnen mit sich?

2.) Gibt es andere Gesetze, die die Menschenrechte Eurer Klientinnen einschränken ?

3.) Gibt es schon nennenswerte Auswirkungen der Anti-Terror-Gesetzgebungen?

Wenn ja, welche? (Stichworte)

4.) Sind Eure Klientinnen in Deutschland von weiterer Diskriminierung betroffen?

Ja - Nein

Wenn ja, welche?

Aufgrund	Im Herkunftsland	Deutschland	Bei Rückkehr
Des Geschlechts			
Der „Rasse“			
der ethnischen Herkunft			
der Religion			
Der Weltanschauung			
Einer Behinderung			
Des Alters			
Der sexuellen Ausrichtung			
SONSTIGE, z.B: - - - -			

4.a.) Kommt eine mehrfache Diskriminierung vor?

Ja - Nein

4.b.) Können die Klientinnen dagegen rechtlich vorgehen?

Ja - Nein

5.) Gibt es bei der Beschaffung von Papieren/ Ersatzpapieren für Ihre Klientinnen

a) Probleme (welche)

- In Anspruchnahme der Sozialversicherungspflicht Ja - Nein

Wenn nein, warum nicht? Was ist das Hindernis?:

Bei Arbeitslosigkeit- In Anspruchnahme

- Berufsberatung im Arbeitsamt Ja - Nein
- Fort/Weiterbildung Ja - Nein
- Umschulung Ja - Nein

Wenn nein, warum nicht?:

Bei Krankheit:

- zahlen nun die Krankenkassen Ja - Nein

Wenn nein, warum nicht?:

3.) Welche anderen Auswirkungen können sie beobachten? Listen Sie in Stichworten auf:

4.) Welche Auswirkungen speziell hat das ProstG auf Arbeitsmigrantinnen in der Sex-Industrie?

5.) Wurden Formen der geregelten Arbeitsmigration in die Sex-Industrie gefunden?

Ja - Nein

5.a.) Sind welche auf regionale Ebene in Aussicht?

Ja - Nein

Wenn ja: Welche?:

- Arbeitsrecht
- Aufenthaltsrecht
- Sonstige

6.) Gibt es Amnestieregeln für migrierte Sexarbeiterinnen, damit sie sich legalisieren können?

7.) Hat das ProstG, das einher ging mit der Botschaft, dass im Einklang mit dem aktuellen gesellschaftlichen Konsens Prostitution nicht mehr als ‚sittenwidrig‘ betrachtet wird, mit der Stigmatisierung der Sexarbeiterinnen Schluss gemacht?

Ja - Nein

Wenn nein, warum nicht?

8) Ist durch das ProstG eine Gleichstellung der aller Prostituierten erfolgt?

Ja - Nein

Wenn nein, warum nicht?

9) Bleiben Diskriminierungen bestehen?

Ja - Nein

Wenn ja, welche :

10) Entstehen neue Diskriminierungen

Ja - Nein

Wenn ja, welche:

11) Welche weiteren Gesetze/ Verordnungen müssten verändert werden?

2. Fallbeispiele

Die Fallbeispiele zeigen deutlich auf, wo von Seiten der Fachberatungsstellen dringend weiterer Handlungsbedarf besteht.

Der Fall der Opferzeugin, Frau D. steht exemplarisch dafür, dass die Ausbeutung, die erlittene Gewalt und oft damit einhergehende Freiheitsberaubung über einen langen Zeitraum hinweg bestehen kann. Er zeigt aber auch, wie lange der Weg in die Freiheit und zurück zu einem Leben in Selbstbestimmung und Würde ist und welch langer Atem und kontinuierliche Unterstützung durch Fachberatungsstellen nötig ist.

Die Beispiele zeigen die Mängel auf, zum einen in der Umsetzung von Empfehlungen, z.B. der 4-Wochen-Bedenkfrist und zum anderen, dass noch Regelungen fehlen, z.B. das Zeugnisverweigerungsrecht für MitarbeiterInnen der Beratungsstellen. Diese sind in der Auswertung der Fragebögen ausreichend belegt.

Die AkteurInnen aller betroffenen Behörden und Einrichtungen müssen im Einzelnen über die Regelungen informiert werden, den Hintergrund verstehen lernen und in die Lage versetzt werden, sie umzusetzen. Durch Fortbildung, aber auch durch klare und unmissverständliche, einheitlich positive Haltungen der politischen und behördlichen Führungsebene, kann dies erreicht werden.

Solange die politische und behördliche Führungsebene durch eine ambivalente Haltung, zwischen restriktiver Migrationspolitik versus menschenrechtlicher Integrationspolitik, gekennzeichnet ist und diffuse Signale sendet, eröffnen sich in der Praxis für einzelne AkteurInnen unterschiedliche Anwendungsmöglichkeiten.

Weiterhin wird den Opfern von Menschenhandel als (Arbeits-) Migrantinnen nur vorübergehend solange Aufmerksamkeit und Unterstützung im Sinne der Menschenrechte zuteil, wie sie nützlich für die Strafverfolgung sind. Danach werden sie meist über die sogenannte „freiwillige Rückkehr“, die staatlich angeordnete Ausreise oder die Ausweisung unter Zwang in ihre Heimatländer verbracht.

Fallbeispiel A

Nichtanwendung „4-Wochen-Bedenkfrist“- Beschuldigung des Illegalen Aufenthalts

Frau A. aus dem Baltikum reiste nach Deutschland ein, um der Prostitution nachzugehen. Sie wird hier jedoch ihrer Freiheit beraubt, der Verdienst wird ihr vorbehalten. Sie erhält den Rat durch ihre Familie, zur Polizei zu gehen und auszusagen.

Bei ihrem ersten Kontakt mit der Polizei schildert sie ihre Geschichte mit eindeutigen Hinweisen auf Menschenhandel. Sie macht Aussagen gegen Schlepper und Bordellbesitzer. Die Fachberatungsstelle wird von der Polizei eingeschaltet.

Aber :

1. Die Ausländerbehörde sieht keine Grundlage zur Anwendung des Erlasses, trotz damaliger Darstellung seitens der Fachberatungsstelle, die ausdrücklich belegte, warum die Grundlage zum Verdacht und zur Glaubwürdigkeit der Klientin gegeben ist.
2. Die Ausländerbehörde verfügt die Ausreise mit Androhung von Abschiebehaft und setzt der Klientin die Frist von 1 Woche.
3. Das weitere Interesse an Frau A. ist nicht vorhanden, da sie bereits alles ausgesagt hat.
4. Die Einschätzung der Polizei: Frau A. wird im weiteren Ermittlungsverfahren nicht mehr benötigt, da Erkenntnisse bereits vorlagen. Über die erste Aussage hinaus wird Frau A. nicht mehr als Zeugin benötigt.
5. Frau möchte so schnell wie möglich ausreisen und kommt der Ausreiseaufforderung nach.

Durch die fehlende Anwendung des Erlasses, ihr wird auch jetzt keine vorübergehende Duldung zur Organisation der Rückreise erteilt, erhält Frau A. auch für die ihr bleibende Woche keinen Anspruch auf Sozialleistungen und keinen Anspruch auf Reisekosten.

Die Fachberatungsstelle unterstützt Frau A. mit Beratung, Unterbringung, Organisation der Rückreise sowie Spenden für Einzelfallhilfe für das Aufbringen der Reisekosten.

Fallbeispiel B

Identifizierung in Abschiebehaft – spätere Anerkennung aufgrund der Gefährdungslage

Eine Gruppe ehrenamtlich in der Abschiebehaft von Z. arbeitender Frauen informiert die Fachberatungsstelle über eine junge Litauerin, die davon berichtete, dass sie bereits zweimal abgeschoben wurde und von den Anwerbern am Flughafen bereits wieder in Empfang genommen worden war, um sie wieder nach Deutschland zu verbringen. Das hatte sie der Polizei bereits zur Aussage gegeben. Diese aber schickte sie aufgrund der vormaligen Abschiebung ohne Beachtung ihrer Hinweise auf die Merkmale des Menschenhandels in die Abschiebehaft. Sie fürchtete um ihr Leben, wenn sie ein drittes Mal nach Litauen zurück müsse.

Die Fachberatungsstelle nahm Kontakt zu der jungen Frau auf. Es stellte sich deutlich heraus, dass die Frau Opfer von Menschenhandel ist und nicht in die Abschiebehaft gehört.

Es musste zunächst eine Polizeidienststelle gefunden werden, die sich des Falles dieser Klientin zu Ermittlungszwecken annahm. Parallel dazu musste die Entlassung aus der Abschiebehaft erfolgen, die wiederum mit der Anzeige der Polizei zusammenhing. Das alles

war langwierig, aber am Ende wurde die Klientin entlassen. Die Fachberatungsstelle schützte sie und brachte sie in eine sichere Unterkunft.

Es dauerte dann wiederum lange, bis die Frau eine Duldung erhielt, die ihr in ihrer Situation per Erlass zusteht. In dieser Zeit wurde sie in einem Frauenhaus untergebracht, erhielt aber wegen des fehlenden Aufenthaltstitels gar kein Geld. Sowohl das Frauenhaus als auch die Beratungsstelle mussten finanziell einspringen.

Die Ermittlungen durch die Polizei waren schleppend. Es wurde nie ein Verfahren eröffnet und Abschiebung und Ausreise waren ein ständiges Thema für die Ausländerbehörde.

Nur durch das Einschalten des Bundeskriminalamtes (BKA) und des Innenministeriums durch die Beratungsstelle konnte erreicht werden, dass mit Hilfe eines Verbindungsbeamten des BKA im Baltikum eine Gefahrenanalyse erstellt werden konnte. Darin wurde aufgrund der Aussagen der Frau klar festgestellt, dass die Täter in Litauen gesucht wurden und noch aktiv waren. Somit stellte die Gefahrenanalyse fest, bestand für die Frau eine Bedrohung an Leib und Leben. Frau D. erhielt später eine Aufenthaltsbefugnis.

Fallbeispiel C

Prozessökonomische Orientierung auf „effektive“ Aussage

Frau C. aus Mitteleuropa wünscht aufgrund des Falblattes, das sie bei der Polizei bekam, Unterstützung von der Fachberatungsstelle und tritt in Kontakt mit ihr.

Die Polizei erkennt die in ihren Schilderungen vorhandenen Anzeichen für Menschenhandel an.

Frau C. war bereits das zweite Mal angetroffen worden. Beim ersten Mal erfolgte eine Aufforderung zur Ausweisung. Beim zweiten Mal wurde ihr die Abschiebung angedroht. Die Ausländerbehörde, die sie zur Ausweisung aufgefordert hatte, wies ihr die Nicht-Ausreise nach und schrieb sie zur Abschiebung aus.

Diese Ausländerbehörde nimmt ihre Abschiebungsandrohung gegen Frau C. zurück und wendet nun nach der Feststellung von Frauenhandel durch Polizei und Fachberatungsstelle den Erlass der 4-Wochen- Bedenkfrist an.

Frau C. wird durch die Fachberatungsstelle an einem sicheren Ort untergebracht.

Sie möchte als Opferzeugin für den Prozess zur Verfügung stehen.

Es folgen Vernehmungen bei denen offensichtlich wird, dass Frau C. in gesundheitlichem und psychisch schlechtem Zustand ist. Frau C. besucht eine Ärztin. Daraufhin muss eine Vernehmung aus gesundheitlichen Gründen abgesagt werden.

An der nächsten Vernehmung nimmt die Fachberaterin auf Wunsch von Frau C. teil.

In der Vernehmung wird nach Personen und Orten gefragt. Frau C. wurde ein Jahr lang von einem Bordell ins andere Bordell gehandelt.

Nach Einschätzung der Polizei stimmen die Ortsangaben und Zeitenangaben von Frau C. meist auch.

Bei Personen benennt Frau C. bei der Durchsicht ihrer im Handy gespeicherten Nummern und Personennamen durch vernehmenden Beamten vorwiegend Spitznamen von Personen, nicht aber Vor- und Nachnamen. Diese sind ihr als vollständige Namen offenbar nicht bekannt.

Der vernehmende Beamte bricht die Vernehmung dann plötzlich ab, mit dem Hinweis, dass er keine Spielchen spiele.

Die daraufhin erfolgte Intervention durch die Fachberaterin, die auf die spezifische Situation von Frau C. hinweist, und ausführt, dass Täter häufig darauf achten, keine echten vollständigen Namen vor den von ihnen gehandelten Frauen zu nennen, bleibt ohne Erfolg. Weitere Vernehmungen werden nicht geplant.

In Beratungsgesprächen bei der Fachberatungsstelle spricht Frau C. ihre Situation weiter an, – möchte aber der Polizei gegenüber auch keine Angaben mehr machen.

Die Ausländerbehörde gibt Frau C. eine längere Ausreisefrist von 6 Wochen, um die Rückreise genügend vorbereiten zu können.

Frau C. reist aus. Sie erhält eine „Wiedereinreisesperre“, da die erste Ausländerbehörde am Verstoß gegen das Ausländergesetz festhält. Sie schätzt die Anzeichen auf Menschenhandel bei Frau C. als nicht hinreichend ein.

Die nun zuständige zweite Ausländerbehörde folgt der anderen Ausländerbehörde und beruft sich auf die „Entscheidungshoheit“ der ersten Ausländerbehörde.

Fallbeispiel D**Opferzeuginnen im Menschenhandelsverfahren - unbefristeter sicherer Aufenthaltstitel**

Frau D. aus der Ukraine kam vor 8 Jahren in die Fachberatungsstelle, weil sich während des Asylverfahrens herausstellte, dass sie Opfer von Menschenhandel ist. Sie stellte sich als Zeugin zur Verfügung. Das Gerichtsverfahren endete mit der Verurteilung der Täter, also sehr erfolgreich für die Polizei. Frau D. teilte allen Seiten von Anfang an immer wieder mit, dass die Familie in der Heimat von den Anwerbern aufgesucht und bedroht würde. Die Anwerber wollten wissen, wo sich Frau D. aufhält und gaben zu verstehen, dass sie auf sie warten würden. Die Familie von Frau D. wandte sich schriftlich mit der Bitte an die Fachberatungsstelle, zu verhindern, dass Frau D. zurück in die Heimat kommen müsse, da sie aufgrund ihrer Aussagen vor Gericht extrem gefährdet sei.

Während der Zeit des laufenden Gerichtsverfahrens sicherten Polizei als auch Staatsanwaltschaft ihre Unterstützung hinsichtlich eines weiterführenden Aufenthaltes für Frau D. zu.

Allerdings war davon nach Abschluss des Verfahrens nicht mehr die Rede. Sie verwiesen auf die Erlasslage des Bundeslandes, die eine Ausreise nach Abschluss des Strafverfahrens vorschreibt. Frau D. hatte furchtbare Angst und sagte, dass sie auch in jedes andere Land ginge, aber nicht in die Ukraine. Das war offensichtlich nicht möglich.

Ihr Aufenthalt drohte auszulaufen und sie damit in die Illegalität abzurutschen oder abgeschoben zu werden. So entschied sich Frau D. mit der Fachberatungsstelle für einen Petitionsantrag (die Härtefallkommission gab es damals noch nicht), der umfangreich begründet wurde.

Es lagen Schreiben der Eltern über die Gefährdungssituation in der Ukraine und viele weitere Dokumente vor. Der Petitionsausschuss führte ein Gespräch mit Frau D. und die Ausländerbehörde wurde gebeten, sich über die Deutsche Botschaft in der Ukraine mit den Eltern in Verbindung zu setzen, um die Gefährdung zu prüfen. Außerdem sollte eine Freundin befragt werden, die sich zu Besuch in der Ukraine aufgehalten hatte und die von den Anwerbern dort nach Frau D. ausgefragt worden war.

Frau D. gab ihre Aussage schriftlich bei der Ausländerbehörde ab. Das alles dauerte fast Jahre, in denen Frau D. immer nur eine Duldung hatte, die eine Aussetzung der Abschiebung ist. Letztlich empfahl der Petitionsausschuss der Ausländerbehörde, eine Aufenthaltsbefugnis zu erteilen. Allerdings sollte die Gefährdung weiter geprüft werden.

Sie erhielt die Befugnis. In der Zwischenzeit bekam sie eine Tochter. Sie konnte mit dem Kind nicht arbeiten und musste auf Sozialhilfe zurückgreifen und diese beziehen.

Die Ausländerbehörde weigerte sich dann nach 1 ½ Jahren die Befugnis zu verlängern, da sie Sozialhilfe bezog. Irgendwann erhielt sie wieder nur eine Duldung.

Frau D. bemühte sich dann selbständig um eine Arbeit und eine Ausbildung, nahm kaum oder gar nicht mehr Sozialhilfe in Anspruch, trotzdem bestand die Ausländerbehörde auf einer Ausreise. Laut Aussage der Ukrainischen Botschaft existiere die Gefährdung für Opfer von Menschenhandel nicht und die Aussagen der Familienangehörigen wurden als Gefälligkeitsaussagen gewertet. Frau D. hatte inzwischen eine Ausbildung als Busfahrerin begonnen. Die Busfirma war sehr entgegenkommend und stellte sie trotz großer Probleme mit der Arbeitserlaubnis ein.

Inzwischen sind wieder zwei Jahre vergangen. Frau D. hat die Ausbildung als Busfahrerin abgeschlossen. Sie hat einen festen Arbeitsplatz bei der Busfirma, erhält jedoch weiterhin nur eine Duldung. Die Ausländerbehörde hält daran fest, dass sie ausreisen soll, weil sie als Opfer von Menschenhandel nun nicht mehr gefährdet sei. Derzeit läuft erneut ein Petitionsverfahren, von dem Frau D. und die Fachberatungsstelle hoffen, dass es positiv für Frau D. endet. Sie lebt inzwischen ohne Sozialhilfe.

Sie hat begonnen, ihr Abitur zu machen, um dann irgendwann studieren zu können.

Ihr Kind wächst hier auf und spricht nur die deutsche Sprache. Besonders für das Kind wäre eine Abschiebung äußerst belastend und nicht vertretbar.

Fast 8 Jahre lebt Frau D. nun schon in Deutschland und kämpft um ihr Aufenthaltsrecht, da sie als Opfer von Menschenhandel nach einem abgeschlossenen Strafverfahren eigentlich ausreisen muss. In all den Jahren bewegte sich Frau D. immer wieder am Rande eines illegalen Aufenthaltes. Nur ihrem Kampfesgeist und der Anstrengung vieler involvierter Stellen ist es zu verdanken, dass sie bisher nicht in der Illegalität in Deutschland gelebt hat.

Fallbeispiel E

Ausweisung ins Herkunftsland

Frau E. aus Tschechien wurde von ihrem Onkel mit 17 Jahren, als sie sich noch im ersten Jahr ihrer Ausbildung in Tschechien befand in die Prostitution verkauft. Der Onkel versprach, ihr einen Job als Serviererin zu besorgen. Als Frau E. an der Arbeitsstätte angekommen war wurde sie dort geschlagen und zur Prostitution gezwungen.

Von dem im Club eingenommenen Geld hat sie nichts erhalten. Nach einiger Zeit wurde eine Ehe zwischen Frau E. und dem Neffen der Clubbesitzerin geschlossen. Sie wurde schwanger von ihm und musste bis zur Geburt des Kindes auf der Straße arbeiten. Nach der Geburt des Kindes wurde Frau E. nach Deutschland verkauft. Sie musste in verschiedenen Clubs arbeiten und bekam kein Geld. Bei einer Razzia wurde sie aufgegriffen und musste aus Deutschland ausreisen.

Frau E. kam gemeinsam mit ihrem Kind nach Deutschland zu Besuch und ist mit diesem untergetaucht. Hier arbeitete sie in einer Modellwohnung.

Die Polizei griff Frau E. auf und schickte sie nach einem Verhör mit dem Zug und ohne Schutz nach Tschechien zurück. Dort wurde sie am Bahnhof von der ehemaligen Zuhälterin erwartet. Sie zwang sie erneut zur Straßenprostitution.

Frau E. konnte entkommen, gelangte wieder nach Deutschland und nahm Kontakt mit einer Fachberatungsstelle auf. Sie unternahm aber kurz danach einen Versuch der Rückreise ins Heimatland. Nach kurzer Zeit arbeitete sie dort wieder auf der Straße. Sie erhielt auch von der eigenen Familie keine Hilfe.

Es kam auf Wunsch von Frau E. zu einer Krisenintervention mit der Fachberatungsstelle in Deutschland. Hier wurde die Frau geschützt, über ihre Rechte aufgeklärt und ihr weiterer Weg erörtert. Auf eigenen Wunsch wandte sich Frau E. dann durch die Vermittlung der Fachberatungsstelle an weiterführende Kooperationspartner und erstattete dort Anzeige. Wie es weitergehen wird, ist offen.

Fallbeispiel F

Fehlende Zeugnisverweigerungsrecht für Mitarbeiterinnen von Fachberatungsstellen

Frau F. aus der Türkei, die sich von einer Fachberatungsstelle unterstützen ließ, wurde als Zeugin in einem Menschenhandelsverfahren geladen. Gleichzeitig erging eine Ladung an die Fachberaterin Frau Q.

Hintergrund war, dass in Frau F.s Akte aus der später eingeschalteten Polizeidienststelle der Name der Fachberaterin auftauchte. Frau F. war nicht über die Polizei oder eine Razzia gekommen, sondern hatte sich mittels Freunden an die Fachberatungsstelle gewandt. Hier wurde das erste Gespräch mit einem Dolmetscher, einem Kollegen der Einrichtung, geführt. Es wurde dabei später geprüft, ob Anhaltspunkte für Menschenhandel in der Geschichte von Frau F. vorliegen.

Frau F. hatte keinen Aufenthaltstitel, so dass genau geprüft werden musste, an wen sie sich mit der Fachberatungsstelle wenden musste.

Im Falle Frau F. war ganz klar eine Eheschließung genutzt worden, um sie in die (Zwangs-) Prostitution zu verbringen. Aufgrund ihrer Angaben wandte sich die Fachberaterin Q. mit dem Einverständnis von Frau F. an die Polizeidienststelle, die in dem Ort sitzt, wo Frau F. zur Prostitution gezwungen worden war.

Der Amtsleiter ließ sich die schriftliche Beschreibung des Falles aufgrund des Erstgespräches in der Fachberatungsstelle durch Frau Q. geben, um selbst die Anhaltspunkte für Menschenhandel zu prüfen. Dieses Papier war in die Akte gelangt, worauf der Richter die Fachberaterin unbedingt als Zeugin vernehmen wollte.

Der Leiter der Trägereinrichtung der Fachberatungsstelle verweigerte zunächst die Aussagegenehmigung. Doch der Richter ließ nicht locker. Er redete solange auf den Leiter des Trägers ein, bis dieser einwilligte, dass die Fachberaterin Frau Q. lediglich zu diesem ersten Gespräch über die Kontaktaufnahme befragt werden sollte. Das wurde von dem Richter zugesichert. Es kam dann nicht zu dieser Aussage, weil die Täter ein Teilgeständnis ablegten und der Prozess schneller abgeschlossen wurde. Ansonsten hätte die Fachberaterin aussagen müssen und sie war nicht sicher, ob der Richter sich an die Vereinbarung gehalten hätte. Gegebenenfalls hätte eine Aussage der Fachberaterin Frau Q. gegen die Klientin Frau F. missbraucht werden können und das Vertrauensverhältnis der Beratungsstelle gegenüber dieser aber auch anderer Klientinnen grundsätzlich zerstört.

Dieses Vertrauensverhältnis ist die Arbeitsgrundlage, es schafft grundsätzlich die Möglichkeit für illegalisierte von Frauenhandel betroffene Frauen, ihren Schutz und ihr Recht auf eine Aussage oder ein Gerichtsverfahren wahrzunehmen. Es ist auch die einzige Voraussetzung, durch die die Strafverfolgung ihrem Auftrag gemäß Tätern das Handwerk legen können, die Illegalisierung systematisch einsetzen, um ihre Opfer auszubeuten und fern halten, von Schutz und Zugang zu den ihnen Recht zukommen lassen müssenden Behörden.

Eine Fachberaterin wurde ebenfalls in einem Menschenhandelsverfahren als Zeugin geladen. Trotz Aussageverweigerung durch den Arbeitgeber wurde sie unter Androhung von Haftmaßnahmen zur Aussage geladen. Der Fall erledigte sich dadurch, dass die Zeugin die Sache zurücknahm. Die Fachberatungsstelle weiß nicht, wie sie sonst hätten handeln können.

3. Statistische Auswertung der Erhebung unter den Basisorganisationen im KOK e.V.

3.1 Die Organisationen

Verteilung in Bundesländern

Die beteiligten 18 Fachberatungsstellen befinden sich in 13 der 16 Bundesländer.

In zwei der 16 Bundesländer gab es trotz ihrer Lage im grenznahen Raum im Berichtszeitraum und bis heute keine Fachberatungsstellen.

Die Anzahl von Fachberatungsstellen pro Bundesland variiert zur Zeit von 8 bis 0.

Gründungsdaten:

Die meisten Organisationen und ihre Fachberatungsstellen haben sich in den 1980er Jahre und 1990er Jahren gegründet. Eine der Fachberatungsstellen wurde zu Beginn des 20ten Jahrhunderts gegründet und hat eine lange Tradition in der Arbeit mit von Frauenhandel betroffenen Frauen. Die Gründungsdaten reichen von einem Anfang des 20. Jahrhundert bis zu der letzten Gründung im Jahr 2001. Die in den 1980er Jahren gegründeten Fachberatungsstellen sind eher zu Anfang der Dekade gegründet worden. Auf die Bereitstellung von Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend im Jahr 1997 für sechs Personalstellen speziell für Opfer von Frauenhandel aus Mittel-und Osteuropa (MOE) geht ein anderer Gründungsschwerpunkt von (7) Fachberatungsstellen 1997 und 1999 zurück sowie in der Folge (2000, 2001) einzelne Bundesländer und andere Träger von den Organisationen für die Finanzierung ihrer Fachberatungsstellen gewonnen werden konnten.

Ende 2000 lief die o.g. dreijährige Bundesfrauenministeriumsfinanzierung aus. Auf den Bestand aller KOK-Mitglieder bezogen lässt sich berichten: Manche konnten eine Anschlussfinanzierung (Bundesland/Kirche) oder Ko-Finanzierung erhalten, zwei unserer Mitgliedsorganisationen mussten schließen, andere ihre Aufgabengebiete umdefinieren (lassen), um weitere Anschlussfinanzierung zu erhalten.

Des weiteren konnten die KOK-Mitglieder und Gründerinnen des KOK e.V. als professionalisiertes Büro seit Ende 1999 für drei Jahr das Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend für die Bereitstellung des Großteils der Mittel für das ihnen

zuarbeitende Koordinierungsbüro gewinnen. 2003 erhielt der KOK e.V. eine einjährige und verringerte Projektfinanzierung.

Leistungen für Klientinnen

Die angebotenen Leistungen für Klientinnen, die von Frauenhandel betroffen sind haben sich im Vergleich zum letzten Bericht von 2000 stark ausdifferenziert und anhand der Qualifikation und Fortbildungen der MitarbeiterInnen⁴ professionalisiert, werden in Stichwörtern und nach Häufigkeit der Nennung im Folgenden aufgeführt:

Psychosoziale Beratung und Betreuung ⁵	(16)
Begleitung zu Ämtern, Behörden, ÄrztInnen, RechtsanwältInnen ⁶	(16)
Beratung zu verschiedenen Lebensfragen	(13)
Prozess- Vor- und Nachbereitung sowie Begleitung	(13)
Rückkehrhilfen: Vorbereitung, Finanzierung durch andere & notfalls eigene Mittel ⁷ , Flugbegleitung, Kontaktherstellung zu NGO im Herkunftsland, Organisation	(13)
Sichere Unterbringung bei anderen Trägern oder eigener Zufluchtswohnungen	(9)
Öffentlichkeit- und Lobbyarbeit, Vernetzung, Politische Arbeit ⁸	(6)
Aufsuchende Sozialarbeit/ Streetwork ⁹	(5)
Medizinische Versorgung	(2)
Aufklärung bei LKA und anderen	(2)
Eigene Sprach- und Orientierungskurse	(2)
Landessprachliche Therapie	(1)
Prävention	(1)

⁴ Eine Fachberatungsstelle hat einen festen Mitarbeiter

⁵ meist landessprachlich; Schwerpunkt MOE/ Asien; und mit dem Ansatz der Krisenintervention, darin Rechtsberatung, Stabilisierungsmaßnahmen

⁶ darunter (Ersatz-)Papierbeschaffung; Vermittlung externer Fachberatungen: Gesundheitlich, Sprach- und Alphabetisierungskursen, Rechtsanwältinnen (auch für Nebenklage), Wohnungs- und Arbeitssuche, Ausbildungs- und Bildungplatzsuche, Scheidung, Unterhalt, Sorgerecht

⁷ Einzelfallhilfe aus Mitteln der Fachberatungsstelle

⁸ ohne (Fort-)Bildungsarbeit die hier nicht angeführt wurde, da Zielgruppe nicht Klientinnen sind

Familienzusammenführung	(1)
Einzelfallbetreuung	(1)
Telefonische Beratung	(1)

Zahl der MitarbeiterInnen

Die Zahl der MitarbeiterInnen schwankt zwischen 1 und 25 Personen. Im letzteren Fall hatte die Fachberatungsstelle mit eigentlich 3 hauptamtlich Beschäftigten alle auch stundenweise beschäftigten Dolmetscherinnen angegeben: Andere Fachberatungsstellen haben das nicht gemacht. Bundesweit liegt der Durchschnitt bei drei Festangestellten, wobei bei 51 angegeben festen Stellen nur zwei Stellen als ‚Vollzeitstellen‘¹⁰ mit 35 Wochenstunden bezeichnet wurden. Nicht immer freiwillige ‚Teilzeit‘, resp. Stundenreduzierungen auf 30, 25, und 19, 5 Wochenstundenstellen sind die Regel bei den Hauptamtlichen in Zeiten ständiger Budgetkürzungen. Durchschnittlich kommt eine befristete (ABM) Stelle mit sehr unterschiedlicher aber auch im Teilzeitbereich liegender Wochenstundenzahl hinzu, eine Honorarkraft (Stundenzahl ist nicht errechenbar), und 1/3 der Fachberatungsstellen hat eine Ehrenamtliche Kraft mit im Team.

Dazu kommen noch stundenweise engagierte Dolmetscherinnen.

Zwei Organisationen machten keine Aussagen dazu.

Finanzierung der Fachberatungsstellen

Die Organisationen werden in dieser Konstellation von 16 Teilnehmerinnen (2 machten keine Aussagen) der Untersuchung überwiegend aus Mitteln der Landeshaushalte getragen. Die Verlagerung zu 2000 von den Kommunalen zu den Landeshaushalten spricht für eine zunächst rein fiskalische Verantwortungsübernahme durch die Bundesländer, die zu begrüßen ist. Für die Fachberatungsstellen beginnt dennoch mit jeder jährlichen Haushaltsberatung eine erneute Infragestellung ihres Budgets – oder des Vorhandenseins der Verpflichtungen gegenüber den Opfern belegter Menschenrechtsverletzungen- und meist eine sich mit den Jahren wiederholende aber personal- und zeitintensive Lobbyarbeitsphase.

⁹ in Bordellen, Clubs, Gefängnissen, Abschiebehaft

¹⁰ In Westdeutschland gilt noch immer eine 38,5 Wochenstunden- und in Ostdeutschland noch immer 40 Wochenstundenstelle als Vollzeitstelle

Die EU-Finanzierung bleibt problematisch oder für die meisten irrelevant für die Grundfinanzierung.

Aus der Praxis ist zu beobachten, dass die Beantragung sehr zeitaufwendig und der Vorlauf lang ist. Größere Träger von Fachberatungsstellen haben am ehesten eine Chance, sie für die Fachberatungsstelle als Partner im Projekt zu aquirieren, da sie sowohl Personal, als auch die nötigen beizubringenden Eigenmittel haben oder noch dazu aufbringen können. Oft ist der Auszahlungsmodus auch so, dass vorab Geld ausgelegt werden muss, und erst nach Abrechnung aller Projektmittel der letzte Anteil ausbezahlt wird: Kleinere und unabhängige Fachberatungsstellen haben hiermit nicht zu bewältigende Probleme.

Der Anteil an nichtstaatlichen Geldern scheint mit 14,42 Prozent hoch, ist aber keine für 16 Organisationen verlässliche Proportion, da sich dies Geld von auf 2 bis 6 Organisationen verteilt, mindestens 10 haben davon gar nichts.

Allein in den 14,42 Prozent verstecken sich bei Lottogeldern und Ämterkassen wiederum staatliche öffentliche Gelder. Es werden keine nichtstaatlichen Geldquellen wie Stiftungen, Sponsoring oder Fonds benannt.

Deutlich zu dem Befund aus 2000 zeichnet sich der Rückzug des Bundes vor allem in den durch die Mittel der Bundesanstalt für Arbeit finanzierten reduzierten ABM-Maßnahmen ab.

Prozentual speisten sich 1999-2001 die Budgets der Fachberatungsstellen zu

70,38 %	aus Landeshaushalten	(im Jahr 2000 waren es noch überwiegend die Städte/ Kommunen, die den Hauptanteil der Gelder trugen)
7,75 %	aus Kommunalhaushalten	
6,25 %	aus kirchlichen Mitteln	Die sich nur auf 6 von 16 Organisationen verteilen
5,81 %	aus Spenden	Absolut haben nur 2 von 16 Organisationen größere Spendenbeträge

4,76 %	aus EU-Mitteln	Durchschnittswert: Absolut hatten nur 2 von 16 Fachberatungsstellen EU-Mittel, davon eines ein prozentual zum FBST-Budget insg. sehr umfangreiches
2,69 %	aus Bundesmitteln (ABM)	(2000 war diese Quelle der Personalfinanzierung noch an 3. Stelle
2,36 %	aus diversen Quellen wie	Bußgeldern, Schuldnerberatung, Stadtverband, Eigenmitteln, Lottomitteln und kleinen Projekten oder Kooperationen mit Ämtern und anderen GeldgeberInnen

Finanzierung und Kontinuität der Arbeit

Der überwiegende Teil (16) der Fachberatungsstellen sieht ihre Arbeit nicht dauerhaft oder mittelfristig gesichert: Von Haushaltsjahr zu Haushaltsjahr erhalten sie je neu eine 12 - monatliche Frist zur Arbeit . Ein Teil der 12-monatigen Arbeitszeit eines Teils des Personals muss in die ‚Verteidigung der Arbeit‘ , der Neubeantragung, Neuargumentation oder Neukonzeptionierung gesteckt werden. Nur zwei Projekte gaben eine 24-monatige Planungssicherheit an. Von all der Unsicherheit über die Zukunft der laufenden Beratungsarbeiten dürfen die Klientinnen nichts merken, denn ihr Vertrauen gewinnen die Fachberatungsstellen ja erst vor allem durch die Schaffung und Rückgewinnung von Sicherheit.

Einflussnahmen

Die Frage, ob die finanzierenden Stellen Einfluss auf die Arbeit der Fachberaterinnen nehmen wird geteilt beantwortet. 8 meine, das sei so, du 8 erleben keinen Einfluss der GeldgeberInnen auf die Arbeit, eine antwortet nicht und eine mit einem gespaltenen Ja und Nein.

Es gibt drei positive Einflussnahmen von Seiten der Geldgeberinnen: Auch sie seien in der Verknüpfung an Förderrichtlinien gebunden und wirkten unterstützend durch ihre Einbindung

im Förderverein der Fachberatungsstelle und damit auch an der Geldeinbringung sowie konzeptionellen Vorhaben mit, so etwa haben sie entscheidend am Zustandekommen einer Kooperationsvereinbarung mit der Polizei mitgewirkt.

Andere nennen die jeweilige Phase vor der Weiterfinanzierung, die der Berichtssichtung, Evaluierung sowie die neue Zielbestimmung und den Einfluss der Vergaberichtlinien als die Wege, über die staatliche die GeldgeberInnen Einfluss nehmen.

Manche staatlichen GeldgeberInnen will dezidierte und fortwährende Begründungen für Ausgaben, andere nehmen Einfluss in der (Nicht-)Bewilligung von Dienstreisen oder der (Nicht-)Bewilligung der Fortbildungen/Zusatz-Qualifikationen.

Welche Auswirkung hat die Einflussnahme auf die Arbeit der Fachberatungsstellen

Es wurde genannt:

Positiv

- Durch gemeinsam festgelegte Arbeitsschwerpunkte entsteht Planungssicherheit
- Gemeinsame Projekte und Vorhaben binden beide Seiten zur Zielerfüllung (d.h. die staatliche Seite wird wie die der NRO verbindlich an Ziele und Umsetzung von Vorhaben gebunden)
- Beidseitig entsteht zugunsten von Qualität Beschränkung
- Trotz Abmachungen keine direkte Einmischung: Es gibt höchstens Versuche der Überzeugung, die durch Meinungs austausch abgewehrt werden konnten

Negativ

- Jedes Jahr entgeht der Beratungszeit und den Klientinnen kostbare Zeit, die für die selbe Überzeugungsarbeit wieder bei PolitikerInnen, Treffen und mit Öffentlichkeitsarbeit verbracht werden muss
- Beratung kommt zu kurz: Es wäre immer mehr Beratung nötig
- Das bedeutet Mehrarbeit und Frustration für Mitarbeiterinnen

- Kontinuität ist nicht gewährleistet, wenn auch während der Haushaltsberatungen in den ‚unentschiedenen‘ Monaten mit leeren Kassen die Fassade gegenüber den Klientinnen und anderen Seiten aufrechterhalten werden muss
- Es sind keine auch noch so akut nötigen Abweichungen vom Konzept möglich
- Trotz wenig innovativer Erscheinungsweise der Menschenrechtsverletzungen an den Frauen und deren Bedürfnisse entsteht durch den Beantragungszwang auf seiten der Beraterin im Schwerpunktbereich Projektfinanzierung ein Zwang ‚Innovativ‘ zu sein
- GeldgeberIn will der Fachberatungsstelle nur noch die ‚Zurichtung der Opferzeuginnen‘ überlassen: Öffentlichkeitsarbeit, Stellungnahmen zu Sachfragen, Lobbyarbeit und Vernetzungsarbeit sollen die Hauptamtlichen Kräfte unterlassen
- GeldgeberIn will ‚Ehrenamtliche‘ Kräfte für Fachberatungsstelle aussuchen

Karussellfahrt Sponsoringaquis

Manche sind aktiv bei der zeitaufwendigen Suche nach Geldern aus der Wirtschaft oder bei Privatpersonen. Dies gestaltet sich aber schwierig und oft ist die wertvolle Zeit, auch in Fortbildungen zum Thema Sponsoring, umsonst investiert worden.

Obwohl die staatliche Seite in der Handlungspflicht ist und nicht daraus entlassen werden soll, würde mehr nichtstaatliche Förderung die Gewinnung eines grösseren Anteils von eigenbestimmter Planungssicherheit und Unabhängigkeit sowie Flexibilität gegenüber den Anforderungen bedeuten und zumindest teilweise einen Ausweg aus den eindrücklich geschilderten Zwängen der politischen Interessenslagerungen bedeuten.

Faktisch, gibt es in Deutschland keine ausgeprägte positive Sponsoring- oder Privatstiftungskultur:

Die angefragten Personen und Einrichtungen, selbst Firmen verweisen die Antragstellerinnen meist wieder an den Staat, und geben an den noch gleich eine politisch drohende Botschaft via der ‚Bittstellerin‘ weiter: Die Wirtschaftslage sei schlecht oder Wirtschaftspolitik müsse sich ändern. Nur ausnahmsweise kommt es zu Sponsoring mit den Fachberatungsstellen und dem Netzwerkbüro, und ebenso ausnahmsweise, umso dankenswerter ist das dann hervorzuheben, zu größeren Spenden für die Arbeit und die Ausstattung der Fachberatungsstellen. Für die Weitergabe an die von Frauenhandel betroffenen Frauen indes

kommt es im Anschluss an TV- oder Radiosendungen häufiger zu Spenden von Privatpersonen.

3.2 Die betroffenen Frauen

Im Zeitraum 1999 bis 2001 wurden von den 17 Fachberatungsstellen, die an der Erhebung teilnahmen, insgesamt 3577 Klientinnen, die von Frauenhandel betroffen waren, betreut¹¹.

Diese Angaben beziehen sich ausschliesslich auf die bisherige Definition der § 180/ 181b Strafgesetzbuch und die gegenwärtige Rechtslage, die diesen eine Anerkennung als Opfer von Frauenhandel ermöglichte. Sie lassen jene aus, die ausserhalb der Definition ihre Betroffenheit nicht zur Anerkennung bringen konnten, den Weg in keine dieser 17 Fachberatungsstellen fanden. Drei Fachberatungsstellen gaben für 1999 noch keine Klientinnen an, eine gab für 2000 keine Klientinnen an, was mit der jeweiligen Gründung und Angebotsbereitstellung dieser Fachberatungsstellen zusammenhängt.

Allein diese Einschränkungen geben einen Hinweis, wie hoch die Dunkelziffer sein muss. Eine Tendenz zeigt sich daran: Sowie eine neue professionelle Fachberatungsstelle Angebote macht wird es auch von Klientinnen in Anspruch genommen, das heisst, es besteht ein Zusammenhang zwischen den nicht in Erscheinung tretenden Frauen, die von Frauenhandel betroffen sind, dort, wo kein Angebot oder zu wenige oder von der Kapazität ausgelastete Fachberatungsstellen sind und dem Ansteigen der Anzahl pro Fachberatungsstelle. Welches Ausmass dieser Zusammenhang hat ist so nicht herauszulesen, allerdings die Tendenz, dass ein Bedarf nach mehr Angeboten besteht und: Fachberatungsstellen zumindest einer nicht zu unterschätzenden Anzahl der sich in der anonymen ‚Dunkelziffer‘ verbergenden Frauen einen Weg zum Entkommen aus der ihre Menschenwürde und Menschenrechte verletzenden Frauenhandelsverhältnissen weisen.

Wenn dem so ist, heisst ein ausreichendes, den Bedarf auffangendes Mass an Fachberatungsstellen – auch finanziell- zu unterhalten, ist eine menschenrechtliche Pflicht, die Unterlassung ist eine Verletzung dieser Verpflichtungen.

Die Zahl der betroffenen Frauen, die den Weg in unsere Fachberatungsstellen fanden, stieg. Pro Jahr waren es 1999 : 1025; 2000 : 1099 und 2001 : 1453.

¹¹ Im Berichtszeitraum 1996-1998 wurde 2035 Klientinnen assistiert

Nur eine Fachberatungsstelle gab ungefragt (!) an, wieviele Kinder sie mit in die Beratungen einbezogen: Das waren 1999 : 2; 2000 : 3 und 2001 : 9 Kinder, das heisst auch hier eine steigende Anzahl, was den Berichten auf den Mitgliederversammlungen zufolge auch zunehmend eine Herausforderung für die Fachberatungsstellen wird.¹²

Herkunftsregionen der Klientinnen

An erster Stelle der Frauen, die unsere 17 Fachberatungsstellen aufsuchten, standen unverändert die Frauen aus Mittel- und Osteuropa (MOE) und Zentralosteuropa (CEE). Es folgen die Regionen Afrika, Südostasien, dann Lateinamerika.

Im Vergleich zur Reihenfolge 1996-1998 übersteigt die Anzahl der Frauen aus Afrika so diejenigen aus Lateinamerika.

Die Reihenfolge der Klientinnen pro Herkunftsstaat unabhängig von der Region war insgesamt wie folgt: Russland, Ukraine, Polen, Liberia, Nigeria/Kenia, Türkei, Tschechien, Belarus, Bulgarien, Ungarn, Litauen, Lettland.

Im letzten Berichtsjahr 2001 sieht die Reihung der Herkunftsländer wie folgt aus:

Russland, Ukraine, Polen, Liberia, Thailand, Bulgarien/Türkei, Rumänien, Kenia/Litauen, Nigeria, Bosnien, Tschechien, Kolumbien.

Am meisten Klientinnen kommen bei den südostasiatischen Staaten aus Thailand, Philippinen und Vietnam. Aus Lateinamerika suchten am stärksten vertreten Klientinnen aus Kolumbien und Brasilien die Fachberatungsstellen auf.

Es kann nur wie im Schattenbericht 2000 wiederholt werden: Die Menschenrechtsverletzung an Frauen aus den MOE und CEE Staaten durch die gesellschaftlichen Umbruchprozesse und ökonomischen Krisenerscheinungen kamen zu den Menschenrechtsverletzungen an Frauen aus dem Süden hinzu. Zwar kann sich bis heute die ‚Nachricht‘ vom Frauenhandel von Frauen aus den nachbarschaftlichen MOE-oder CEE -Staaten besser (in westlichen Medien) verkaufen und scheint im sogenannten ‚öffentlichen Bewusstsein‘ den Blick auf die Frauen des Südens zu verstellen. Dennoch kommen Frauen aus Afrika und Lateinamerika nicht weniger häufig als von Frauenhandel betroffene Frauen zu uns in die Beratungsstellen und auf

¹² Künftig sollen die Anzahl der Kinder auch abgefragt werden.

den „Markt“ der Händler. Weitere Krisensituationen (Iran), insbesondere Kriegssituationen (Kosovo, Bosnien,) produzieren Armut und Migrationszwänge und sichtbar in den Staatenhäufungen die damit einhergehende Orientierung der Menschenhändler.

Ganz aktuell scheint das langsame im Berichtszeitraum 1999- 2001 Ansteigen der Opfer von Frauenhandel gewordenen chinesischen Klientinnen (s. dazu noch Berichte von schnellen Abschiebungen mehrerer eingeschleuster Chinesischer ArbeitsmigrantInnen in den Medien) auf den in China stattfindenden Transformationsprozess mit allen Krisenerscheinungen auch im Rahmen der Globalisierung hinzudeuten. Den Berichten der Fachberatungsstellen aus 2002 und 2003 verfestigen die Annahme.

Herkunft der Klientinnen

Land	1999	2000	2001
	1.1.1.1	1.1.1.2	1.1.1.3
Afghanistan	3	4	5
Afrika – ohne Staatsangabe	53	31	43
Ägypten	0	2	0
Albanien	4	6	3
Algerien	10	6	2
Angola	1	1	1
Argentinien	1	1	2
Armenien	1	1	2
Aserbaidshan	4	1	6
Asien - ohne Staatsangabe	0	1	0
Äthiopien	3	4	9
Bangladesch	0	0	1
Belarus	24	32	30
Benin	1	1	1
Bolivien	3	1	0
Bogota	0	0	1
Bosnien	9	8	35
Brasilien	8	15	14
Bulgarien	10	23	53
Buthan	1	0	0

Chile	2	1	0
China	1	4	5
Costa Rica	0	1	1
Cuba	1	0	0
Daghistan	1	1	0
Deutschland	7	43	33
Dominik. Republik	5	7	5
Ecuador	7	8	15
Elfenbeinküste	3	5	4
El Salvador	0	0	1
Estland	3	4	8
Frankreich	1	0	0
Gambia	3	0	5
Georgien	3	4	5
Ghana	16	22	17
Griechenland	0	0	1
Guatemala	0	0	1
Guinea	2	0	0
Indien	0	5	4
Indonesien	1	1	1
Irak	2	0	4
Iran	14	6	7
Israel	0	1	0
Italien	1	1	1
Jamaica	0	1	2
Japan	1	0	0
Jemen	0	0	1
Jordanien	1	0	0
Jugoslawien	4	10	10
Kamerun	7	12	6
Kasachstan	2	10	13
Kenia	21	18	39
Kirgisien	1	3	1
Kolumbien	13	19	30
Kongo	2	4	3
Korea	1	0	0
Kosovo	10	9	43
Kroatien	6	4	6
Kuba	11	4	7

Anhang II
Erhebungen des KOK e.V. / Stellungnahmen zum Hurentag 2003

Kurdistan	4	6	12
Lateinamerika-ohne Staatsangabe	14	10	7
Lettland	13	19	27
Libanon	1	1	1
Liberia	25	51	64
Litauen	15	37	39
Mali	0	1	1
Marokko	17	18	19
Mauritius	0	0	2
Mazedonien	3	4	14
Mexiko	1	3	0
MOE- ohne Staatsangabe	0	6	7
Moldawien	12	10	14
Mongolei	0	0	3
Montenegro	0	2	2
Mosambik	0	1	2
Namibia	1	0	1
Nepal	2	0	2
Nicaragua	0	0	2
Niederlande	0	0	2
Niger	1	0	1
Nigeria	17	34	36
Pakistan	3	0	3
Palästina	0	0	1
Paraguay	1	1	0
Peru	10	7	8
Philippinen	15	31	26
Polen	50	77	78
Portugal	1	1	0
Roma	0	2	1
Ruanda	3	2	2
Rumänien	18	32	41
Rußland	62	118	108
Santo Domingo	1	0	0
Saudi Arabien	0	1	0
Senegal	1	3	4
Serbien	1	4	6

Seychellen	0	0	2
Sierra Leone	11	10	11
Slowakische Republik	10	13	21
Slowenien	0	1	3
Spanien	0	2	1
Somalia	1	0	2
Sri Lanka	1	3	3
Südafrika	0	3	0
Südamerika	1	0	0
Sudan	13	5	8
Syrien	2	2	2
Taiwan	0	2	0
Tanzania	1	3	0
Thailand	46	45	61
Tibet	0	0	1
Togo	3	7	7
Tschechien	34	26	31
Tunesien	1	1	5
Türkei	31	40	53
Turkmenistan	1	0	1
Uganda	1	4	2
Ukraine	77	106	101
Ungarn	22	7	11
Uruguay	0	1	0
USA	1	1	1
Usbekistan	4	0	1
Venezuela	2	0	3
Vietnam	7	9	15
Zaire	2	0	1
Ohne Angaben	13	8	38
Staatenlos	1	0	0

Schwerpunkte des Frauenhandels

Mehrere Fachberatungsstellen verwiesen auf die im Strafgesetzbuch auf Zwangsprostitution als schweren Menschenhandel eingeeingte Definition, insbesondere wo die

Fachberatungsstellen die Klientinnen überwiegend über die Polizei weitergeleitet bekommen: Das bedeutet, dass die überwiegende Anzahl der Klientinnen unter Zwang, List oder Betrug in die Prostitution gehandelt wurden, und die Fachberaterinnen ihrerseits überwiegend Erfahrungen mit diesen Klientinnen und ihren Bedürfnissen und den nötigen Beratungsschritten, der Gesetzeslage etc. haben.

Dennoch sind andere Formen des Frauenhandels durch andere Klientinnen bekannt: Sie sind weniger häufig und die Beraterinnen meinen selber, dass dies auf die Gesetzeslage zurückzuführen ist. Den anderen Formen des Frauenhandels wird weder von der Seite des Staates bisher oder der Gesellschaft eine grosse Bedeutung beigemessen.

Dies könnte sich mit dem Abschluss der Ratifizierung des VN-Abkommens zur Bekämpfung grenzüberschreitend organisierter Kriminalität und der Implementierung der dort vereinbarten Definition ändern.

Eine Fachberatungsstelle weist darauf hin, dass sich viele Frauen bei ihnen nicht direkt mit ihrem eigentlichen Problem sondern mit einem sekundären an die Fachberatungsstellen wenden:

So würden viele mit Fragen und Problemen des Aufenthaltsstatus zu ihnen in die Beratung kommen.

Wenn es der Beraterin nicht gelingt, ein Vertrauensverhältnis, auch über eine Zeit hinweg aufzubauen, wird die Klientin auch nicht weiter zu ihrer eigentlichen Hintergrundgeschichte übergehen können. Denn darin verbirgt sich dann erst die Geschichte der erfahrenen Zwangsprostitution, des Handels in die oder in der Ehe, der Ausbeutung in der Ehe oder in ungeschützten Arbeitsverhältnissen oder anderer Gewalterlebnisse.

Prozentualer Anteil des Frauenhandels nach Formen des Frauenhandels in Prozenten

	Prostitution	Ehe	Ungeschützte Arbeitsverhältnisse
1999	76, 42	27, 83	2,87
2000	62, 05	19,18	12, 8

2001	68,82	16,9	4,66

Kontaktaufnahme der Klientinnen

Die Klientinnen nehmen zu den Beratungsstellen in verschiedener Art und Weise Kontakt auf.

Frauen, die in der Prostitution von Frauenhandel betroffen sind, kommen im bundesweiten Durchschnitt auf die drei Berichtsjahre (1999-2001) gerechnet zu knapp über 50 Prozent über die Polizei zu den Fachberatungsstellen. Im Vergleich zum vorhergehenden Berichtszeitraum 1996-98 ist dieser Weg weiter der häufigste und der Anteil sogar um 10 Prozent gestiegen.

Zudem hat zumindest partiell erstmals die Polizei (im Jahr 1999) Frauenhandel im ungeschützten Arbeitsverhältniss identifiziert und an Fachberatungsstellen verwiesen.

Weiterhin ist daneben der wichtigste Weg des Kontaktes derjenige der Streetwork mit einem Anteil von 39,81 Prozent, der genau dem von den Vorjahren entspricht.

An dritter Stelle liegt weiterhin der Weg der Kontaktaufnahme der von Frauenhandel betroffenen Frauen über Multiplikatorinnen, allerdings hat die Anzahl stark zugenommen. Von den in der Prostitution von Frauenhandel betroffenen Frauen nehmen mit 38,01 Prozent nun fast genau so viele über Multiplikatorinnen Kontakt zu den Fachberatungsstellen auf wie über die Polizei dorthin gelangen.

Weiterhin wendet sich insgesamt der größte Teil der Frauen mit 40,83 Prozent, die in der Ehe von Frauenhandel betroffen sind an Multiplikatorinnen, die sie über die Fachberatungsstellen informieren und ihnen damit den Weg dorthin eröffnen.

Der Anteil der Frauen aus ungeschützten Arbeitsverhältnissen, die sich an Multiplikatorinnen wenden, ist im Vergleich zum vorangehenden Berichtszeitraum stark gesunken (vormals 73 Prozent, jetzt 3,83 Prozent).

Staatliche Stellen sind für insbesondere Frauen in ausbeuterischer Prostitution als Erstkontakt und zur Information über die Fachberatungsstelle mit 17,83 Prozent etwas mehr als doppelt so wichtig wie im vorangehenden Berichtszeitraum geworden (Steigerung von 9,83 %).

Staatliche Stellen als Informations- und Hinweisquellen auf die Fachberatungsstellen haben sich in der Reihenfolge von Platz fünf auf Platz vier vor die weiteren diversen Wege der Kontaktaufnahme hocharbeiten können. Allerdings sank der Anteil unter den in der Ehe von Frauenhandel betroffenen Frauen, die durch staatliche Stellen zu den Fachberatungsstellen kamen.

Als staatliche Stellen von Relevanz wurden in dieser Reihenfolge der Gewichtung genannt:

1. Gesundheitsämter, Ausländerämter (je 4 N)
2. Sozialämter, Jugendämter, Staatsanwaltschaft, soziale Einrichtungen (je 2 N)
3. Bundesanstalt für Asyl (1 N)

Durch die höhere Bedeutung der Polizei und staatlichen Stellen im Informieren der von Frauenhandel betroffenen Frauen über das Angebot und den Weg zu den Fachberatungsstellen ist der Anteil der von Frauenhandel betroffenen Frauen, die über zusätzliche andere Wege in die Fachberatungsstelle kamen diesmal niedriger, insbesondere war er diesmal drastisch selten für Frauen aus der Ehe und aus ungeschützten Arbeitsverhältnissen.

Diese ‚anderen Wege‘, hier nach Häufigkeit aufgelistet, wurden ausführlich als die Folgenden angegeben:

4. Direkter Kontakt FachberaterInnen der Fachberatungsstellen
(häufig durch aufsuchende Sozialarbeit in der Abschiebehaft einer Justizvollzugsanstalt und im Deutschkurs für Migrantinnen) (11 Nennungen)
5. Selbstanzeige (6 N)
6. Freundinnen (5 N)
7. Freier/ Sextouristen (4 N)
8. Frauenhaus, Klinik (2 N)
9. Bekannte, Eltern, Pastor, Mund zu Mund Information, Sonstige, Sozialdienste (1 N)

Die angegebenen Bereiche verstärken damit noch einmal die Bedeutung der Kategorie der Aktivitäten der Fachberatungsstellen durch Streetwork und aufsuchende Sozialarbeit in Abschiebegefängnissen (Platz 2) und der Multiplikatorinnen (Platz 3).

Diese einzelnen Nennungen weisen auf die starken Aktivitäten der von Frauenhandel betroffenen Frauen, sich selbst zu helfen und in der Situation der Ausbeutung und Abhängigkeit in ihrem engsten Umfeld noch Kontakte zu ihrer Befreiung zu suchen.

Dies gelingt ihnen dann vor allem durch die Präsenz der FachberaterInnen im Milieu, durch Freundinnen, selten aber auch durch Freier, die ihnen Information über die Fachberatungsstellen geben können.

Zusammenfassung Kontaktwege in Prozent 1999- 2001	Frauenhandel in Prostitution	Frauenhandel in Ehe	Frauenhandel in Arbeitsverhältnissen
Polizei	53, 74	0	10, 0
Streetwork	39, 81	0	0
Multiplikatorinnen	38, 01	40, 83	3, 83
Staatliche Stellen	17, 83	6, 7	3,3
Andere Wege	7, 67	1, 7	0

Wie die Klientinnen zu den Fachberatungsstellen kommen

b) über MultiplikatorInnen :

	Prostitution	Ehe	Ungeschützte Arbeitsverhältnisse
1999	43, 16	15,00	3,00
2000	37,00	52,50	5,00
2001	33,86	55,00	5,50

b) über Streetwork:

	Prostitution	Ehe	Ungeschützte Arbeitsverhältnisse
1999	28, 12	0	0

2000	44, 08	0	0
2001	47, 25	0	0

c) über die Polizei

	Prostitution	Ehe	Ungeschützte Arbeitsverhältnisse
1999	50, 83	0	0
2000	60, 2	0	0
2001	50, 2	0	10, 00

Hier merkte eine Fachberatungsstelle an, der Weg sei meist der, dass die Polizei der Klientin die Fachberatungsstelle benenne, aus polizeilicher Sicht aber vor allem die Nutzung der Zufluchtswohnung Priorität vor der Beratung habe, selten wendete sich die Polizei direkt und frühzeitig an die Fachberatungsstelle. Viele Randbemerkungen auch im Folgenden weisen in diese Richtung.

d) über sonstige staatliche Stellen :

	Prostitution	Ehe	Ungeschützte Arbeitsverhältnisse
1999	20	10	10
2000	15, 5	10	0
2001	18, 0	0	0

e) andere Wege :

	Prostitution	Ehe	Ungeschützte Arbeitsverhältnisse
1999	0	0	0
2000	8		
2001	15	5	

Dauer und Ort der ausbeuterischen Zwangsverhältnisse

Die Verteilung zeigt, was die Fachberaterinnen in der Untersuchung widerspiegeln: Die Dauer der Ausbeutung ist bei jeder Klientin anders, manchmal ist der Anfang nicht ganz klar, manchmal geht eine ‚normale‘ Ehe und ein ‚normales‘ Arbeitsverhältnis in ein ausbeuterisches, als Frauenhandel definiertes Zwangsverhältnis über.

Insgesamt ist ein grösserer Teil der von Frauenhandel betroffenen Frauen jahrelang in Ausbeutungs- und Zwangsverhältnissen, insbesondere in der Ehe und in ungeschützten Arbeitsverhältnissen, bevor der Kontakt hergestellt werden kann.

Dauer Zwangsver- hältnis vor Befreiung	Tage- Monate	bis 1 Jahr	bis mehrere Jahre	3 Jahre	Keine Antwort
Prostitution	7	6	2	1	4
Ehe	2	2	3	/	8
Ungeschütztes Arbeitsver- hältnis	3	1	4	/	7

Die Zwangsprostitution findet nach der Häufigkeit der Nennungen aufgelistet an folgenden Orten statt:

- Modellwohnungen/Appartements und Bordelle
- Bars, Clubs
- Cafes, Lokale, (Sauna-) Clubs
- Pension, Strasse, Ort Dritter Personen.

Die von Frauenhandel in der Ehe betroffenen Frauen erleben die Ausbeutung vorwiegend in der Privatwohnung des Ehemanns.

Frauenhandel in ungeschützten Arbeitsverhältnissen findet am häufigsten in der Arbeitsstelle, meist in privaten Haushalten, aber auch in der Pizzeria, in Hotels, Clubs oder in der Wohnung des Arbeitsgebers statt. Es wurden auch andere Unterkünfte genannt.

Unterschiedliche Wahrnehmung und Unterstützung bei Formen des Frauenhandels

12 von 17 Fachberatungsstellen machen die Erfahrung, dass bei den hier genannten drei Bereichen des Frauenhandels äußerst unterschiedliche Unterstützung durch Behörden und in der Öffentlichkeit gewährt wird:

Die meiste Kooperation und Unterstützung für die von Frauenhandel betroffenen Frauen ist im Bereich der Zwangsprostitution zu erfahren (ist bekannt, langjährige Erfahrung und

Anwendung des Strafgesetzbuches, das Interesse an dem Bereich ist aus unterschiedlichen Gründen sehr hoch, insbesondere bei Medien).

Hier wie in anderen Bereichen ist dann die Unterstützung für die betroffenen Frauen hoch, wenn sie als Opfer von Menschenhandel von der Polizei anerkannt wurden, und wenn sie sich schon im polizeilichen Ermittlungsverfahren bereit erklären, als Zeuginnen aussagen zu wollen oder direkt aussagen. Am höchsten ist die Aufmerksamkeit und Offenheit für die Gewährung ihrer Rechte und Entsprechung ihrer Bedürfnisse, wenn die Frauen Opferzeugin sind.

Weniger Unterstützung erhalten Frauen, die in ungeschützten Arbeitsverhältnissen betroffen von Frauenhandel waren.

Am wenigsten Unterstützung erfahren Frauen, die in der Ehe von Frauenhandel betroffen sind. Ihre Chancen auf Unterstützung von Seiten der Polizei, Behörden und Staatsanwaltschaft steigen, wenn sie Mütter von Kindern mit deutschen Staatsbürgern sind.

Diese unterschiedliche Behandlung von Frauenhandel betroffener Frauen bewerten die Fachberatungsstellen als nicht gerechtfertigt und diskriminierend.

Sie schlagen deshalb die folgenden Maßnahmen zur Beendigung dieser Ungleichbehandlung vor, die entsprechend der Häufigkeit der Nennungen hier aufgeführt sind:

1. Sensibilisierung und Fortbildung aller BehördenmitarbeiterInnen, Kontaktpersonen und Institutionen mit dem Ziel der:
 - a) Wahrnehmung des Frauenhandels als Menschenrechtsverletzung und Gleichbehandlung unabhängig von der Strafverfolgung
 - b) Achtung der Rechte und Würde aller von Frauenhandel betroffener Frauen
 - c) Stärkung des politischen Willens zur Durchsetzung der Menschenrechte der von Frauenhandel betroffenen Frauen, da Ungleichbehandlung teilweise aus Unwissenheit passiere;
2. Entsprechende klare gesetzliche Regelungen, dass alle Frauenhandelsformen und überall Verletzungen der Menschenrechte der Frauen sind und allen von Frauenhandel betroffenen Frauen dieselben Rechte, dieselbe Unterstützung zukommen muss
3. Aufenthaltsstatus muss unabhängig von einer möglichen Zeuginnenaussage verbessert werden, das Recht auf Arbeit beinhalten und

4. Erweiterung der Definition Frauen-Menschenhandel im deutschen Strafgesetzbuches um alle Formen und aus allen Bereichen
5. Lobbyarbeit und politische Arbeit muss dahingehend verstärkt werden
6. Es muss mehr Geld für die Gewährung und Umsetzung der Rechte der Frauen zur Verfügung gestellt werden – die Wegweisung bei häuslicher Gewalt muss gesetzlich als „Härtefall“ geregelt werden – die von Frauenhandel betroffenen Frauen brauchen Deutschkurse, auf die und deren Finanzierung sie ein Recht haben;

Auswirkung der Reform des § 19 des Ausländergesetzes¹³ -

Eigenständiges Aufenthaltsrecht für ausländische EhegattInnen

Obwohl die Fachberatungsstellen die Reform positiv begrüßen, sind die Erfahrung mit der neuen gesetzlichen Regelung gemischt. Die Verringerung der Frist einer vorausgehende Ehebestandszeit von zwei Jahren bringt für die Klientinnen und Fachberatungsstellen in der Realität weitere Schwierigkeiten mit sich. Deshalb fordern die Fachberatungsstellen nach wie vor ein eigenständiges Aufenthaltsrecht ab dem Datum der Eheschließung.

Fünf Fachberatungsstellen haben noch keine Auswirkung der Reform feststellen können, betreffend der neuen Härtefallregelung sind es 10. Die restlichen Teilnehmerinnen verteilten Mehrfachnennungen zu folgenden Statements wie folgt:

Gewalt beginnt oft schon in ersten Monaten der Ehe – muss zu lange hingenommen werden	Härtefallregelung Kommt nicht zur Anwendung -	Kommt kaum aber immerhin in seltenen Fällen jetzt zur Anwendung	Beweislage Schwierig – Strafverfolgung wird zu häufig eingestellt¹⁴	Gesetzesänderung nicht bekannt- oder in einigen Bundesländern/ Ausländerämtern nicht praktiziert
7 N	6 N	3 N	5 N	2 N
	gemischt	Keine	negativ	positiv

¹³ Das eigenständige Aufenthaltsrecht erhalten seit 01.06. 2000 ausländische Ehegattinnen nach 2 Jahren, statt wie vorher nach 4 Jahren (s. 5.3.2. Regierungsbericht, S. 78)

¹⁴ Zweimal wird beklagt, dass die Ausführung des Gesetzes abhängig von den Ausländerbehörden ist: die akzeptierten Beweislage nur, wenn es zu einer Anklage komme

Art der Erfahrungen mit der Härtefallregelung:	1 N¹⁵	10 N	2 N	4 N

Aufenthaltsrechtlicher Status

Im Folgenden ist aufgelistet, welchen aufenthaltsrechtlichen Status die Klientinnen der Fachberatungsstellen **A.** zu Beginn der Beratung hatten und wie er sich **B.** während der Beratung veränderte.

Insgesamt lässt sich wenig an der ausländerrechtlichen Situation der Frauen während der Beratungszeit verändern.

Deutlich hervor sticht, dass während und durch die Beratung wie auch in den Jahren 1996-1998 mehr Duldungen erwirkt werden. Und eine Anzahl von ungeklärten (schwebenden) Aufenthaltsverfahren konnten geklärt werden.

Dieses geht auf den festgelegten Status der Opferzeuginnen zurück. Diese Regelung ist enorm wichtig für die Arbeit mit den Opferzeuginnen, auch wenn die Rahmenbedingungen der Duldung eine ganze Anzahl ausschliessender, diskriminierender und stigmatisierender mit sich bringen, d.h. der Zugang zu einigen Rechten eingegrenzt oder ausgeschlossen ist.¹⁶

A. Zu Beginn	B. Während der Beratung
1. Ungeklärter Aufenthalt	1. Duldung
2. Touristinnen	2. Touristinnen
3. Duldung	3. Aufenthalt eheabhängig
4. Aufenthalt eheabhängig	4. Verlängerung einer Ausreisefrist
5. im Asylverfahren	5. ungeklärter Aufenthalt
6. Au Pairs	6. unbefr. Aufenthalt/ Aufenthaltsbefugnis
7. unbefristeter Aufenthaltstitel	7. im Asylverfahren
8. Künstlerinnen	8. Au Pairs
9. bevorstehende Ausreisefrist	9. Künstlerinnen

Gesundheit

¹⁵ Einfachnennung

¹⁶ siehe Auswertung Fragen F 1 und 2 und Priorität bei den genannten Massnahmen der Veränderung

Die gesundheitliche Verfassung der Klientinnen stufen die Fachberaterinnen mit grosser Einstimmigkeit als durchschnittlich (10 N) und eher schlecht (3) ein. Die psychische Verfassung hingegen wird als eindeutig schlecht (15 N) bezeichnet.

Es tauchen die folgenden gesundheitlichen Problem in der Reihenfolge der Nennungen auf:

	Prostitution	Ehe	Ungeschützte Arbeitsverhältnisse
1 Körperlich (Hauptprobleme)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sexuell übertragbare Krankheiten 2. Gynäkologische Krankheiten/ Beschwerden 3. Folgen von Prügel/ Vergewaltigung und direkter Gewalteinwirkung 4. Kopfschmerzen 5. Unterernährung/ Magen-Hautprobleme/ Hepatitis/ Schwangerschaftsabbrüche/ AIDS- HIV/ Zahnprobleme/ 6. Immunschwäche, Allergien, Essstörung 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Schmerzen und Anzeichen direkter Gewalteinwirkung 2. Ungewollte schwangerschaft/Esstörungen/ Unterleib- und Kopfschmerzen 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gynäkologische Probleme 2. Unbehandelte Krankheiten/ Folgen von Misshandlung/ Anzustände/ Depression/
Psychisch (Hauptprobleme)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Depressionen 2. Angstzustände 3. Traumata/ posttraumatische Beschwerden 4. Schlaflosigkeit 5. Suizidgefahr/ Sucht/ psychosomatische Beschwerden/ Persönlichkeitsstörungen/ 6. Astma/Wertlosigkeitsgefühle 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Depressionen 2. Ängste 3. Traumatische/Psychosomatische Beschwerden/ Neurosen/Phobien 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ängste 2. Depressionen 3. Verunsicherung/Traumatische Beschwerden/Traumata

--	--	--	--

Die größten Probleme bei der gesundheitlichen Versorgung der Klientinnen entstehen dann, wenn die Kostenübernahme hauptsächlich von den Sozialämtern mit Abstand aber auch den Krankenhausverwaltungen und Ausländerämtern verweigert wird.

Grund ist der Aufenthaltsstatus der Duldung und die dabei nach dem Asylbewerberleistungsgesetz beschränkte Zulassung zu medizinischen Leistungen bei Kostenübernahme oder wenn die Klientinnen keinen Aufenthaltsstatus haben, d.h. ‚illegalisiert‘ wurden und gar keinen Zugang zu medizinischer Versorgung und Kostenübernahme haben und sich MedizinerInnen und andere Personen sogar strafbar machen, wenn sie die Klientinnen versorgen, ohne den Behörden zu melden.

Die meist abgelehnten Behandlungen/ Kostenübernahmen sind nach ihrer Häufigkeit der Nennung:

1. Psychotherapien
2. Traumatabehandlungen¹⁷
3. Zahnersatz
4. Behandlung chronischer Krankheiten/ Aufnahme in Spezialeinrichtungen oder Wohnprojekte falls erforderlich/ Versorgung in der Schwangerschaft- Entbindung

Der Punkt der Traumatabehandlung ist weiterhin durch den Aufenthaltstitel der Duldung besonders prekär, da auch bei einer Bewilligung der Kostenübernahme keine Aussicht auf eine Beendigung oder erfolgreiche Durchführung gegeben sind, da der Titel je auf 6 Monate befristet erteilt wird und die Behandlung durch die Abschiebung oder ‚freiwillige Rückkehr‘ häufig abgebrochen werden wird. Rückkehrerinnen oder abgeschobene Frauen haben in ihren Herkunftsländern meist gar keine Chance der Fortsetzung der Behandlungen, insbesondere der Traumatabehandlungen. Zuletzt gibt es zu wenige Therapiezentren insbesondere mit muttersprachlichen TherapeutInnen.

¹⁷ Hier gibt es weitere Einschränkung des Zugangs zur Traumatabehandlung neben der Ablehnung der Kostenübernahme: Durch die Residenzpflicht, der die Geduldeten unterliegen, können sie häufig nicht oder nur zu unregelmäßig zur Traumatabehandlungseinrichtung gelangen oder es ist gleich gar keine Traumatabehandlung in der Muttersprache in der Nähe erreichbar.

Mögliche Folge einer Nichtbehandlung bei Traumata ist die Re-Traumatisierung, die unter Umständen lebensbedrohlich sein kann.

Ein weiteres Problem ist, dass die Klientinnen ihre Abhängigkeiten /Sucht häufig nicht als Problem betrachten, so ist eine Therapie dann auch nicht aussichtsreich.

Die Fachberaterinnen schätzen, dass viele der gesundheitlichen Probleme bereits durch Gewalterfahrung vor dem Aufenthalt in Deutschland durch frühkindlichen sexuellen Missbrauch oder Gewalt in der Familie ausgelöst entstanden bzw. begünstigt werden. Durch das Zwangs- und Gewaltverhältnis in der Situation des Frauenhandels schätzen die Beraterinnen entstehen zwischen 70 und 90 Prozent der gesundheitlichen Probleme, ca. 15 Prozent entstehen nach der Beendigung der Frauenhandelssituation, insbesondere die Suchtproblematik entwickelt sich in Deutschland innerhalb des Beratungszeitraums.

Bewertungen der staatlichen Stellen durch die Klientinnen

Anmerkung: Diese Bewertung durch die vom Frauenhandel betroffenen Frauen beruht auf der Einschätzung und Wiedergabe durch die Fachberatungsstellen.

Solche Bewertungen werden dann, wenn die Klientinnen sie vornehmen festgehalten, jedoch nicht systematisch von allen Klientinnen abgefragt und ausgewertet. Wir haben bei manchen Klientinnen positive Reaktionen auf Befragungen erlebt, meist aber fehlt die Zeit und in der Situation das Verständnis für Befragungen.

Einige Fachberaterinnen weisen in Randbemerkungen eingangs der Fragestellung im Antwortbogen darauf hin, dass die Klientinnen sehr unterschiedlich bewerten, meist am Beginn der ersten Kontakte mit deutschen staatlichen Stellen noch aus der Perspektive des Vergleichs mit den staatlichen Stellen in ihren Herkunftsländern bewerten. Das ergibt oft eine Einschätzung, dass sie zwar nicht unmenschlich behandelt werden, aber dennoch nie bekommen, was sie wollen. Daher rühren die positiven Wertungen oft aus der Anfangszeit des Erstkontakts und beginnen Klientinnen häufig erst die staatlichen Stellen in Deutschland zu einem späteren Zeitpunkt kritischer zu betrachten und bewerten. Diese Randbemerkungen zeigen auch, dass die Wiedergabe dieser Bewertung durch die Brille der Fachberaterinnen betrachtet wurden - dies soll kritisch vorausgeschickt werden.

Die beste Bewertung wie im vorangehenden Berichtszeitraum 1996-98 erhalten Gesundheitsämter, die anonym kostenlos arbeiten. Sie sind wichtige Anlaufstellen für die Klientinnen.

Überwiegen gut bis durchschnittlich werden an erster Stelle die Polizei und dann mit kleinem Anstand die Ausländerbehörden bewertet, wobei die Ausländerbehörden auch gleichzeitig ,schlecht bewertet werden: Im Vergleich zum vorhergehenden Berichtszeitraum werden nun aber die Polizei und Ausländerbehörden von den Klientinnen deutlich besser bewertet. Hier scheint sich die Sensibilisierungsarbeit der Fachberatungsstellen mit Polizei und Ausländerbehörden sowie die Kooperationsvereinbarungen auszuzahlen und zu einem Besseren beizutragen. Dennoch deutet der ziemlich relevanter Teil der Bewertung im Bereich ,schlecht‘ bei den Ausländerbehörden darauf hin, dass weiterhin der barsche Umgangston, ablehnende oder bezweifelnde Haltung oder Diskriminierung gegenüber den Klientinnen zu oft noch üblich sind und von den Klientinnen registriert werden.

Die deutlich besseren Werte der Polizei mögen auch damit zu tun haben, dass die Polizei als die ersten ,helfende Instanz‘ der Befreiung erlebt wird und für die Klientinnen oft scheinbar nichts mit der Erteilung und Entscheidung über die Verlängerung des Aufenthaltstitels (Duldung) zu tun hat. Wobei faktisch aber ein Zusammenhang gegeben ist, denn stuft die Polizei die Klientin als glaubwürdige und wertvolle Zeugin ein, muss die Ausländerbehörde die Duldung erteilen oder verlängern.

Die Gesundheitsämter und Sozialbehörden und, mit leichtem Abstand und mit der niedrigsten Bewertung, die Gerichte werden als hauptsächlich durchschnittlich und oft schlecht bewertet. Obwohl die Gerichte weiterhin am schlechtesten abschneiden, ist eine leichte Verbesserung bei den Gerichten im Vergleich zum vorhergehenden Bericht festzustellen. Beide Behörden sind (s. Auswertung zu Fortbildung der RichterInnen/ und zur Praxis der Leistungsbewilligung der Sozialämter) sicher zukünftig mehr als Adressat von Kooperationen und Sensibilisierung anzusprechen, um ihre Bewertung zu verbessern.

Interessant ist, dass die Teilnehmerinnen der Untersuchung unter der Kategorie ,Sonstiges‘ keine weiteren staatlichen Stellen nennen, sondern den staatlichen Stellen jene Stellen ENTGEGENSETZEN, die nichtstaatlich sind und unkompliziert und anonym vor allem finanziell aber auch durch Deutsch-, Orientierungs- und Integrationskurse in die Bresche springen, wo und für wen der Staat die Gewährung der Rechte auf Gesundheit und

Bildung etwa einschränkt und den Zugang verhindert (Asylbewerberleistungsgesetz/
Aufenthaltstitel: Duldung, Asylbewerberinnen oder Illegalisierte).

Hier ist deutlich, dass vor allem die Geldvergabe positiv erlebt wird: Die Caritas und der Weiße Ring erhalten für die erlebten erteilten finanziellen Leistungen Bestnoten, aber auch Caritas, Diakonisches Werk und Rotes Kreuz sind gut bis durchschnittlich für ihre Leistungen bewertet worden. Bei dieser Bewertung insgesamt spielt eine große Rolle, wie die Klientinnen selbst hier behandelt und angesprochen wurden: Mit Respekt und menschlich positiv.

<i>Verhältnis der Klientinnen zu staatlichen Stellen in Deutschland</i>	GUT	DURCHSCHNITT- LICH	SCHLECHT
Polizei	6	6	3
Ausländerbehörde	6	5	5
Gesundheitsamt	8	3	2
Sozialbehörde	3	8	4
Gerichte	2	8	4
<u>Sonstige:</u>			
Frauenhäuser	0	5	5
Caritas: Geld für sonst nirgends finanziertes	10	0	0
Weißer Ring	10	0	0
Diakonisches Werk	5	5	0
Caritas/Deutsches Rotes Kreuz für Spenden/Kurse	5	5	0

Erfahrungen der Fachberatungsstellen mit staatlichen Stellen

Die Frage war offen gestellt, als Bewertungskategorien wurden jene genommen, die die Fachberatungsstellen in den Antworten nannten.

Sehr gute bis gute Erfahrungen, auch mittelmäßig gute Erfahrungen mit Behörden erleben die Fachberaterinnen meist in Verbindung mit vorangegangenen Sensibilisierungen, Schulungen,

Trainings oder Fortbildungen, d.h. mit einem Grundmaß an Wissensstand über Frauenhandel und die Menschenrechte der von Frauenhandel betroffenen Frauen.

Für jede Behörden gilt: Die Qualität der erlebten Kooperation und des Services und Kontakts mit den Klientinnen und Fachberaterinnen wird als ausgesprochen personenabhängig erlebt, dass heißt, dass die Klientinnen und Fachberaterinnen Situationen erleben, die nicht die erwartete Gleichbehandlung garantiert.

Des weiteren weisen die Beraterinnen auf einen direkten Zusammenhang zwischen positiver Bewertung bei ausreichender Personal-Finanzmittelausstattung der Behörden und negativere Bewertung, wenn die Ausstattung schlecht und für die MitarbeiterInnen der Behörden deshalb die Aufgabe nur unter Druck und schlecht zu bewältigen ist.

Die Nennungen der weiteren staatlichen Stellen und nichtstaatlicher Stellen weisen darauf hin, dass wir zukünftig zu ihnen genauere Fragen stellen müssen, da sie entscheidenden Einfluss auf die Situation der von Frauenhandel betroffenen Frauen nehmen können und wichtige Institutionen sind.

Das Problem Frauenhandel wird durch die Öffentlichkeitsarbeit der Fachberatungsstellen und die nun auf immer längere Zeiträume der Kontakte mit den Fachberatungsstellen zurückgehenden Erfahrungen der staatlichen Stellen zunehmend wahrgenommen.

Die Fachberatungsstellen müssen insbesondere wo es gemeinsam ausgehandelte Kooperationskonzepte und langjährige Zusammenarbeit gibt unterschiedlich aber eher zunehmend positiv als Kooperationspartner in diesem Feld akzeptiert. Umgekehrt erleben die Fachberaterinnen aber auch die staatlichen Stellen zunehmend detaillierter, mit mehr Einblick und Verständnis für ihre Situationen.

Insbesondere die Ausländerbehörde wurde diesmal besser als die Polizei bewertet und betreffend der Polizei wurden ausgesprochen detailliert Randbemerkungen und Ausführungen mit eingereicht.

A) Ausländerbehörde

Die Fachberaterinnen nehmen die Ausländerbehörde eine Ebene besser und kooperativer wahr, als es bei der Bewertung der Klientinnen zum Ausdruck kommt, sie steht an erster Stelle. Die Erfahrungen sind überwiegend gut und besser als im vorherigen Berichtszeitraum. In der Regel begleiten die Fachberaterinnen die Klientinnen zu den Behörden. Der nun jahrelange Kontakt der Beraterinnen mit der Behörde und die langanhaltende Konfrontation mit der Thematik Frauenhandel zeigt tendenziell nun den Erfolg, dass die Kommunikation und Kooperation einen besseren Stil hat damit Sensibilisierungen wirksam werden und der Klientin zugute kommen. Hier ist sicher ein Zusammenhang damit zu sehen, dass die Fachberatungsstellen vielfach den Aufenthaltsstatus der Klientinnen klären können und häufig innerhalb der Beratungszeit die Erteilung einer Duldung für ihre Klientinnen erfolgt.

Allerdings hat sich dann die grundsätzliche Situation nicht verändert. Weiterhin wird aufgrund des Ausländergesetzes eine Unterscheidung zwischen EU-Bürgerinnen, EU-Erweiterungsbürgerinnen und Nicht-EU-Bürgerinnen gemacht. Weiterhin werden oft ohne Wissen der Fachberatungsstelle und trotz der Hinweise der Staatsanwaltschaft, dass die Zeugin einen längeren Aufenthalt brauche, Ausweisungen angeordnet weil die Duldungen nicht langfristig verlängert werden.

B) Polizei

An zweiter Stelle steht die Polizei in der Bewertung. Auch hier wurde explizit angemerkt, dass Verbesserungen zu verzeichnen sind.

Kritischere Ausführungen zu den Schwierigkeiten in der Kooperation mit der Polizei merken an:

- In der ersten Vernehmung wird häufig von der Frau erwartet, dass sie Aussagen zu ihrer Situation macht
- Von der Zielrichtung der Kontrolle hängt es zum Teil ab, ob die Frauen zu ihrer Situation befragt werden – Fragen in Richtung Menschenhandel werden möglicherweise nicht formuliert
- Anzeichen von Menschenhandel werden oftmals nur dann gesehen, wenn die erste Vernehmung darauf schließen lässt
- die Indikatorenliste zur Erkennung der Anzeichen von Menschenhandel wird oftmals nicht hinzugezogen

- die Frauen entsprechen nicht unbedingt den Opferklischees, Anzeichen werden jedoch damit impliziert und somit nicht gesehen
- Vernehmungen werden zum Teil ohne Dolmetscherinnen durchgeführt – die Frau kann sich nicht ausreichend verständlich machen
- bei Frauen, die das zweite Mal angetroffen werden (bereits Ausweisungsverfügung hatten), wird ausgeschlossen, dass sie Opfer von Menschenhandel geworden sein könnten (da sie ja ins Milieu zurückgegangen sind), Freiwilligkeit wird impliziert
- Faltblätter der Fachberatungsstellen werden nicht immer an die Frauen verteilt, weil:
 - Die Faltblätter nicht vorliegen bzw. nicht genutzt werden
- entsprechende PolizeibeamtInnen über die Thematik Frauenhandel und das Angebot der Fachberatungsstellen nicht informiert sind (z.B. durch Personalwechsel; veränderte Zuständigkeiten; weil es eine Dienststelle im Land ist, bei der Kontrollen im Prostitutionsbereich eher die Ausnahme bilden etc.)
- die Möglichkeit, dass die Frauen von Menschenhandel betroffen sein könnten, nicht einkalkuliert wird
- die Razzia, Ingewahrsamnahme und Vernehmungen gute Koordinierung erfordern und die Information über die Fachberatungsstelle vergessen wird
- manche PolizeibeamtInnen die Einschaltung der Fachberatungsstelle davon abhängig machen, ob die Frau „aussagewillig“ ist und „Fachberatungsstellen - relevant“
- die Frau wird z.T. mehrere Stunden vernommen, ungeachtet ihrer Verfassung und Situation
- der Umgang mit den Frauen ist nicht angemessen, sie werden herablassend behandelt oder nicht ernstgenommen – die Frauen sind verunsichert
- PolizeibeamtInnen verwehren den Frauen (z.T.) den Kontakt zur Fachberatungsstelle (Frau wurde nicht von BeamtInnen über Fachberatungsstelle informiert, wusste jedoch selbst von der Fachberatungsstelle, verlangte Kontakt, durfte nicht telefonieren, Polizei informierte Fachberatungsstelle auch nicht)

Einstufung der Frauen als Zeuginnen durch die Polizei

- Häufige Einschätzung ist, dass die Frauen nicht genug Täterwissen haben
- Sie werden in ihrer Aussagebereitschaft, wenn diese besteht, nicht ernst genommen.
- Es wird vermutet, dass sie nur zum Zwecke der Erlangung eines Aufenthaltsstatus‘ aussagen wollen

- Die Situation der Zeugin wird nicht ausreichend beachtet (Traumatisierung, unsicherer Aufenthaltsstatus etc.)
- Die gesundheitliche Verfassung wird nicht beachtet (Frau muss Vernehmungstermin absagen aufgrund gesundheitlicher Verfassung)

C) Gesundheitsamt

Das Gesundheitsamt wird von den Beraterinnen ebenfalls eine Stufe besser bewertet, als von den Klientinnen. Es wird in den meisten Bundesländern gemeinsame Streetwork gemacht und die von Frauenhandel betroffenen Frauen werden weiter vermittelt. In manchen Bundesländern arbeitet das Amt in entsprechenden Arbeitskreisen zu Frauenhandel mit.

Die Hervorhebung der Beraterinnen, dass das individuelle Engagement von Kontakt-Ärzten/Ärztinnen eine grosse Rolle spielt, beinhaltet auch eine Kritik, nämlich die, dass die Gesundheitsämter insgesamt als Institution keinen gleichen Standard guter Kommunikation, Kooperation und Angebote für die Klientinnen und Beraterinnen bieten.

Das zu würdigende Engagement der einzelnen Ärzte und Ärztinnen wird hier als im Widerspruch zur Gesamtverpflichtung der Institution (Recht auf Gesundheit und Gleichbehandlung) stehend wahrgenommen.

D) Sozialbehörde

Die Sozialbehörden scheinen die grösste Bandbreite der Qualität zu haben, einmal gute Werte andererseits wurde hier die höchste Personenabhängigkeit festgestellt.

Die Zuständigen, vor allem SachbearbeiterInnen, sind meist ungeschult und unfreundlich. Insbesondere die Schwierigkeiten bei den Bewilligungen finanzieller Leistungen und Kostenübernahmen beeinflussten die negative Bewertung.

Randbemerkungen verwiesen darauf, dass sich einfach wenig Entwicklung innerhalb dieser Behörden abzeichnet. Als einen Grund verweisen die Fachberaterinnen auf den engen gesetzlichen Rahmen des Asylbewerberleistungsgesetzes, dass für den Großteil der Klientinnen eingeschränkte Leistungsbewilligung und damit Ungleichbehandlung der Klientinnen mit Duldung durch die MitarbeiterInnen der Sozialbehörden vorschreibt.

E) Gerichte

Die Gerichte schneiden unverändert am schlechtesten ab, obwohl es auch einzelne gute Bewertungen gibt, weist doch alles in die Richtung, das hier und bei den Sozialbehörden wie auch in der beginnenden Arbeit mit den Jugendämtern der größte Fortbildungs- und Sensibilisierungsbedarf liegt, in anderen Auswertungsfeldern wird immer wieder insbesondere auf die RichterInnen hingewiesen, die kein Interesse an Fortbildung haben und deren Status ihnen freistellt an solchen teilzunehmen oder auch nicht. Findet sich eine engagierte GeneralstaatsanwältIn oder RichterIn, die selbst Fortbildungen mit den Fachberatungsstellen organisiert, machen die Fachberatungsstellen danach ausgesprochen positive Erfahrungen, nicht nur bezogen auf die Verbesserung der Anerkennung der Zeuginnen und der Verfahrensgestaltung, sondern auch durch die öffentliche Thematisierung des Themas Frauenhandel im weiteren Kooperationszusammenhang. Leider ist dies die Ausnahme.

Die Staatsanwaltschaften leiten aufgrund der erhobenen Aussagen nicht immer ein weiteres Ermittlungsverfahren ein, auch wenn die Fachberatungsstelle in Gesprächen mit der Klientin eine eindeutige Betroffenheit feststellt:

Die Ermittlungen der Staatsanwaltschaft werden nur unter einer bestimmten Zielrichtung, z.B. bandenmäßige Schleusung geführt und nur die Aussagen der Frauen in diesem Zusammenhang finden Berücksichtigung. Die Aussagen in der polizeilichen Vernehmungen waren jedoch umfangreicher und betrafen weitere Delikte.

Es gab Fälle, in denen Frauen Aussagen zum Deliktbereich Menschenhandel gemacht haben, richterlich vernommen wurden und dann ausreisen mussten. Anklage wurde nicht erhoben.

In der Reihenfolge der Häufigkeit der Nennungen bewerten die Fachberatungsstellen

	Sehr gut bis gut	Gut bei Sensibili-	Koopera- tiv	Mittel- mässig	Unzuläng- lich bis	Hat sich verbessert	Personen- abhängig/we
--	-----------------------------	-------------------------------	-------------------------	---------------------------	-------------------------------	--------------------------------	----------------------------------

		sierung			schlecht		chsehn
Ausländerbehörde		8	7 ¹⁸		2 ¹⁹	1	1 ²⁰
Polizei	3	7	2	2	3 ²¹	2	2
Gesundheitsamt	2	4	2		1 ²²		2
Sozialbehörde	1	5 ²³	1	1	2		5
Gericht		2	1	3	6 ²⁴		3
<i>Andere Staatliche Stellen :</i>							
Jugendamt					2 ²⁵		
Arbeitsamt		1					
Auswärtiges Amt					1		
Botschaften					1		
<i>Nicht-staatliche Einrichtungen :</i>							
andere Fachberatungsstellen	1						
Wohnungsbau-Genossenschaften		1					
Ärzte/innen	1						
Freie	1						

¹⁸ bei Zeuginnen mit Terminen außerhalb Sprechzeiten

¹⁹ 1x menschenverachtend

²⁰ insb. bei vorhandener Kontaktperson

²¹ schlecht bei Streifenpolizei

²² zu wenig (interkulturell qualifizierte) Beratung, einzelne Ärzte/Ärztinnen sind gut

²³ bei ausgewählten Führungskräften, die bekannt sind, zu denen viel Kontakt besteht

²⁴ Anmerkungen: Umgang mit Opfern teils schlechter als Täter/ wenig Verständnis bei

RichterInnen/StaatsanwältInnen/ manchmal einfühlsam und geschult, bis gleichgültig und unprofessionell

²⁵ beginnende Zusammenarbeit/ unklare Zuständigkeiten/ Vorurteile

Träger							
Soziale Dienste	1						
Kirchen					1		

Rückkehr und Ausreise

Die Rückkehr und Ausreise der Klientinnen erfolgt größtenteils zu 63, 80 Prozent²⁶ über die „freiwillige“ Ausreise (im Sinne des Ausländergesetzes).

Etwa 16 Prozent werden ausgewiesen und 15,33 Prozent abgeschoben. 13 Prozent der Klientinnen kommen dem zuvor und tauchen unter.

1. „Freiwillige“ Ausreise	63, 80 %
2. Ausweisung	16, 08 %
3. Abschiebung	15, 33 %
4. Untertauchen	13, 36 %
5. Wiedereinreise	Unbekannt
6. Freiwillige Ausreise in andere Land/ Auswanderung	0

Die Fachberatungsstellen arbeiten mit dem Prinzip der vorbereiteten Rückkehr.

Sie sind auf das höchstmögliche Maß an Sicherheit für die Klientinnen bedacht, was aber stark von der jeweiligen Situation in den Staaten abhängt. Die Beraterinnen stellen auf Wunsch und per se Adressen zusammen, an die die Rückkehrerinnen sich wenden können, oder wo sie weitere Fachberatung, ein Telefon oder eine Ansprechperson finden.

In wieweit diese Informationen genutzt werden, hängt von jeder Frau einzeln ab.

Die Beraterinnen haben den Eindruck, es würde selten genutzt, einmal, weil die räumliche Distanz zu den Beratungsstellen und anderen Institutionen häufig zu weit ist (Stadt/Land), zum anderen da die Frauen Angst vor Bloßstellung und Korruption haben.

Anhaltende Kontakte zu Klientinnen im Herkunftsland und deren Situation – Mangelnde Infrastruktur von Fachberatungsstellen in Rückkehrländern

²⁶ 17,8 Prozent mehr als im vorangegangenen Berichtszeitraum

Die Kontakte zu den Klientinnen im Herkunftsland nach der Rückkehr werden grundsätzlich von den Fachberatungsstellen gepflegt. Allerdings gestalten sie sich unterschiedlich, sind schwierig und selten von langer Dauer. Nur eine Organisation, die selbst eigene Rückkehrprogramme über Regierungsgelder führt und auf ganz bestimmte Nichtregierungsorganisationen/ Fachberatungsstellen vor Ort im Herkunftsland als zentrale Anlaufstellen zurückgreifen kann, berichtet von jahrelangen Kontakten.

In der Regel sind die Telefonate für die Frauen in den Rückkehrländern zu teuer, haben nur einige Zugang zu eigenen Telefonen und fehlen Beratungsstellen in den Herkunftsländern. Hervorgehoben wird, dass dort länger Kontakt gehalten werden kann, wo wie in Osteuropa La Strada – Einrichtungen sind, oder wie in anderen Staaten unabhängige und Nichtregierungsorganisationen (NROs) existieren, mit denen unsere Mitgliedsorganisationen kooperieren.

Ausdrücklich genannt werden als Staaten, wo auch nach der Rückkehr beschränkter Kontakt üblich ist, der auch über andere NROs läuft, an erster Stelle Bulgarien und die Ukraine, Polen/Litauen/Russland, dann Weißrussland/ Tschechische Republik/ Moldawien/ Slowakei/ Rumänien/ Thailand und die Philippinen.

Vor allem sind diese NROs in den Hauptstädten oder größeren Städten angesiedelt. In den ländlichen Regionen sind die Klientinnen oft einfach nicht mehr zu erreichen und haben auch keinen weiteren Zugang zu Beratung in ihren Ländern.

Die Re-Integration schätzen die Beraterinnen als problematisch ein. Wichtiger als die Fachberatungsstellen sind dann die noch oder wieder bestehenden Kontakte zu Familienangehörigen.

Diese müssen häufig erst neu aufgebaut werden.

Die Situation der ehemaligen Klientinnen ist oft nach der Rückkehr materiell genau so schlecht wie vor ihrer Migration und dem Weg in die Frauenhandelssituation.

Oft werden ehemalige Klientinnen in ihren Herkunftsstaaten nach der Rückkehr von den Tätern und ihrem Umfeld belästigt und bedroht, manchmal ist es regelrechter Terror gegen die Frauen, ihre Kinder oder Familienangehörige, insbesondere, wenn sie Opferzeuginnen waren oder dies von Seiten der Täter vermutet wird. Insbesondere dann nehmen die Frauen öfter, wenn sie können, Kontakt zur ehemaligen Beraterin auf.

Dieser Kontakte wie auch mögliche Re-Integrationsprogramme haben aber keine konstruktive Zukunft: Wenn der Arbeitslosigkeit und Perspektivlosigkeit sowie anhaltende Belästigung

und Bedrohung keine Alternative entgegen zu setzen ist, wählen die Frauen manchmal Heiraten oder ein Studium zur Verbesserung ihrer Situation oder brechen alle Kontakte wieder ab. Manche kehren in die Prostitution zurück, manche migrieren als Prostituierte oder mit anderen Beschäftigungsperspektiven erneut in andere Staaten.

3.3 Klientinnen die Opferzeuginnen in Strafverfahren wegen Menschenhandel sind

Mehrfach wurde von Fachberatungsstellen aus verschiedenen Bundesländern darauf hingewiesen, dass diese in Bayern und Baden-Württemberg nicht vorhanden sind. Sie unterscheiden sich in den anderen Bundesländern erheblich voneinander vor allem in der Ausführung durch die einzelnen Behörden. Weiterhin sind wir von einer einheitlichen Verfahrens- und Vorgehensweise weit entfernt.

A) Ausländerrechtliche Weisungen bestehen zu:²⁷

Bedenkzeit über Aussagebereitschaft („4-Wochenfrist“)	JA (12)	NEIN (2)
Duldung während des Strafverfahrens bis Abschluss	JA (14)	NEIN (2)

Erfahrungen mit der Umsetzung:

1. Erfahrungen mit der Umsetzung der Weisungen, wo es keine ausländerrechtliche Weisung gibt

In den Ländern, wo es keine ausländerrechtlichen Weisungen gibt, wird die Durchführungsverordnung zum Ausländergesetz angewandt (Duldung nach § 55 Abs.3 ...erhebliches öffentliches Interesse...“). Allerdings gestaltet sich die praktische Anwendung sehr unterschiedlich. In Bayern bekommen nur jene Frauen eine Duldung, die „handfeste“ Aussagen machen und zu Hause gefährdet sind. Baden-Württemberg gewährt auch „anderen“

²⁷ In 2 von 16 Bundesländern sind keine Fachberatungsstellen, also konnten nur zu 14 Bundesländern Aussagen gemacht werden

Frauen den Aufenthalt, geht also generell großzügiger mit der Gewährung des Aufenthaltes um.

2. Erfahrungen mit der Umsetzung vorhandener ausländerrechtlicher Weisungen

In einem Fall wies eine Fachberatungsstelle, die eine „Bedenkzeit über Aussagebereitschaft“ bejaht hatte aber darauf hin, dass zwar eine 4-Wochen-Frist bestehe, sie aber keine echte Bedenkzeit über Aussagebereitschaft in dem betreffenden Bundesland darstelle, sondern die Frist in der konkreten Praxis nur dann verfügt werde, nachdem die Frauen bei der Polizei Aussagen machten. Das heißt, dass nicht die Betroffenheit der Frauen von Frauenhandel und die humanitäre Gründe ausschlaggebend seien, sondern nur die unmittelbare Zeuginnaussage die Erteilung einer 4-wöchigen Frist nach sich ziehe.

Strittige Frage zwischen den Stellen sei dann immer, wer die Betroffenheit feststellt, die Polizei, die Ausländerbehörde oder / und die Fachberatungsstelle. Das habe zur Folge, dass Frauen, die betroffen sind, aber bei der Polizei keine Zeuginnaussagen machten das Recht auf Unterstützung und freiwillige Ausreise verwehrt würde.

Im Falle der Duldung komme es häufig zur Verzögerungen in Verfügung der Duldung. Nicht selten werde dies verursacht durch Kommunikationsschwierigkeiten der Behörden (Polizei, Staatsanwaltschaft, Ausländerbehörde) untereinander.

Ausschlaggebend ist dabei die Unklarheit, wer (Polizei oder Staatsanwaltschaft) und in welche Form fernmündlich oder schriftlich bestätigt, dass eine Frau als Zeugin benötigt wird und wie lange es dauern wird.

Die Schwierigkeiten der zeitnahen Verfügung der Duldung erhöhen sich, wenn in dem Fall mehrere Tatorte relevant sind. Bei solchen Fällen nimmt die Klärung der Zuständigkeiten unter den verschiedenen Behörden zu viel Zeit in Anspruch und hat belastende Auswirkungen auf die Klientinnen.

Es gab Fälle in denen die Duldung jeweils um einen Monat verlängert wurde und das über einen längeren Zeitraum hinweg (z.B. ein Jahr).

Insgesamt wurden große Hoffnungen an die ausländerrechtlichen Weisungen geknüpft. In der Praxis aber sind die Erfahrungen eher gemischt: Ein Teil der Fachberaterinnen macht gute bis zufriedenstellende Erfahrungen, überwiegend haben sie noch nicht die (von den

Fachberatungsstellen du Expertinnen) beabsichtigte Wirkung, nämlich den Bedürfnissen der Klientinnen zu dienen, ihnen das Recht auf Unterstützung und freiwillige Ausreise zu gewähren, sich zu stabilisieren und auf eigenen Wunsch und informiert sowie stabilisiert als Opferzeugin aufzutreten.

Es wurde angemerkt, dass die Weisungen unklar formuliert sind, so dass die Behörden unsicher in der Anwendung seien.

Insgesamt haben prozessökonomische Gesichtspunkte für die Behörden Vorrang vor den humanitären Gründen und menschenrechtlichen Verpflichtungen. Wird die Klientin als Betroffene von Menschenhandel oder Opferzeugin eingestuft, sind ihre Chancen gut, nach der Vierwochenfrist eine Duldung über die Prozessdauer zu erhalten und die Angebote der Fachberatungsstellen wahrnehmen zu können.

3. Ausländerrechtliche Weisungen sind nur auf die Wirkung auf den Prozess hin orientiert

Nach Abschluss der Prozesse werden die Duldungen allerdings meist nicht verlängert, da der Nachweis der Gefährdung einer Zeugin nach dem Prozess meist nicht nachweisbar oder strittig ist. Es ist meist nicht klar, was als Gefährdung nachgewiesen werden kann und wer die Gefährdungslage bestätigt.

Im nächsten Schritt sind außerdem die Auflagen, die mit einer Aufenthaltsbefugnis zusammenhängen (Lebensunterhalt/Wohnung/ Versorgung der Kinder durch eigenes Einkommen sichern), für traumatisierte Frauen schwer erfüllbar.

Keine Erfahrungen	4
Eher positiv aber abhängig von den Aussagen der Klientinnen	5
zufriedenstellen	1
Personenabhängig	1
Funktion als Bedenkzeit nicht gewahrt- nur nach Aussagen der Frau umgesetzt	3
Fachberatungsstelle wird nicht informiert noch hinzugezogen	1
Nur bei ausreichendem Mindestverdacht seitens der Polizei/Staatsanwaltschaft wirksam	1

B) Ermittlungsbehörden (Polizei/ Staatsanwaltschaft)

Spezialeinheiten bei den Ermittlungsbehörden sind den Fachberaterinnen

9 mal bekannt

6 mal unbekannt

Folgende Spezialeinheiten sind bekannt:

- Bei den Landeskriminalämtern (LKA):
 1. LKA-Zeuginnenschutz und Zeuginnenbetreuung
 2. LKA-Zeuginnenschutz (ohne Aspekt Betreuung, weil das Aufgabe der Fachberatungsstelle ist)
 3. LKA-Organisierte Kriminalität (mit Ermittlungsauftrag Menschenhandel)
 4. LKA-Dienststellen mit Ermittlungsauftrag Prostitutionsmilieu (ohne Menschenhandel)
 5. LKA in Kooperation mit Bundesgrenzschutz (BGS)
- Polizei-Abteilung Prostitutionsmilieu in der Hauptstadt (weiter nichts im Bundesland)
- Spezialeinheit Menschenhandel bei der Polizei des Bundeslandes
- Spezialeinheit Migrationskriminalität bei der Polizei des Bundeslandes
- Polizei in Kooperation mit der Ausländerbehörde

Wichtig für eine gute Zusammenarbeit mit den Fachberatungstellen ist jeweils, ob die MitarbeiterInnen der Spezialabteilungen gut informiert und geschult sind und für die Fachberatungsstellen AnsprechpartnerInnen haben sowie personell gut ausgestattet sind und sich so mit Frauenhandel auseinandersetzen und ausreichend beschäftigen können.

1. Die Erfahrungen mit den Spezialeinheiten

Sie sind zu 2/3 sehr gut bis kooperativ, zu einem Drittel schlecht. Diese Bewertung verteilt sich im Detail wie folgt:

Sehr gut - gut	3
Überwiegend positiv	3
Kooperativ	1
Schlecht	3

Am besten informiert sind die LKA-Spezialabteilungen Zeuginnenschutz und Organisierte Kriminalität. Zu ihnen aber auch den anderen bestehen feste Kontakte der Fachberaterinnen.

Diese begrüßen die Einrichtungen und ihre kontinuierliche Arbeit und halten sie dort für gut, wo Sensibilisierungstrainings erfolgten, Informationen über Frauenhandel kontinuierlich präsent sind und vor allem in der Konsequenz in allen Schritten der Ermittlung und im Weiteren sensibel mit den Klientinnen umgegangen wird.

Begrüßt wird ausdrücklich, dass eine neue Spezialeinheiten seit 2002 hinzugekommen ist und die Zusammenarbeit insgesamt „immer besser“ wird.

Am häufigsten wird kritisiert, dass die Spezialeinheiten nicht sensibel vorgehen und wenig informiert sind. In dem Fall wird die Forderung und auch das Angebot der Fachberatungsstelle, die Sensibilisierungsmaßnahmen mit zu organisieren und anzubieten nicht ernst genommen.

Den tatsächlichen Strukturen des Frauenhandels nicht angemessen bewerten die Fachberaterinnen das Vorkommen einer Spezialeinheit, die nur in der Hauptstadt agiert. Den BeraterInnen ist bewusst, dass die Qualität des Umgangs mit den von Frauenhandel betroffenen Frauen und der Kooperation mit den Fachberatungsstellen bei den kleinen Spezialeinheiten in hohem Masse personenabhängig ist.

2. Ist sichergestellt, dass Opferzeuginnen auf Wunsch nur von Frauen vernommen werden?

JA	NEIN	NUR NACH DRÄNGEN der FBST	WEISS NICHT
5	10	1	1

Dieses ist mit der Nennung, dass diese nur auf Drängen der Fachberatungsstelle geschieht weiterhin nur sechsmal möglich. Die Fachberatungsstellen achten aber darauf und registrieren bei dieser zweiten Befragung nach drei Jahren häufiger, wo es abgelehnt wird.

In diesem Punkte hat sich also das vorgeschlagene und bessere Verfahren für die Klientinnen nicht durchgesetzt oder verbessert.

3. Sind die BeamtInnen für den Umgang mit Opferzeuginnen besonders sensibilisiert?

	JA	NEIN	ZUM TEIL
Insgesamt	4	7	6
Gibt es Fortbildung	11	5	1
Ist Fachberatungs-stelle	10	4	3

darin einbezogen			
Ist eine zu 1996-98 eine Verbesserung eingetreten	10	2	4 (wissen es nicht)

Im Vergleich zum letzten Bericht hat es also eine Zunahme von Fortbildungen unter Einbezug der Fachberatungsstellen gegeben, - die Sensibilisierung wird aber nicht im selben Maß als positiv erfolgt bewertet.

Die offensichtlichen Mängel der Fortbildung sehen die Fachberaterinnen, die ja oftmals einbezogen sind und diese beurteilen können in folgenden zu verbessernden Bereichen:

- werden zu unregelmäßig durchgeführt
- Menschenrechtserziehung/ Informationen über Menschenrechte und Menschenrechtsverletzungen kommt nicht vor – Die Vielschichtigkeit des Phänomens Frauenhandel kann so nicht vermittelt werden
- Gender-Sensibilität wird nicht erreicht/vermittelt – Respekt gegenüber Frauen und Frauen als Betroffenen wird nicht gefördert
- (interkulturelle) Gesprächsführung wird nicht geschult
- hohe Fluktuation und Rotation bei den (insb. RichterInnen) BeamtInnen erschwert die Verstetigung des Fortbildungserfolges
- Weitere Gründe: wenig Interesse – ständige Re-Organisation der Behörde – Es gibt keine spezielle Fortbildung zu Frauenhandel, Frauenhandel ist immer nur ein kleiner Teil der gesamten Fortbildung

Bei welchen BeamtInnen mangelt es an Fortbildungsbedarf?

Die Antwort lautete: Staatsanwältinnen (4), RichterInnen (2), ErmittlungsbeamtInnen und Schutzpolizei (je 2).

4. Sind die Zeuginnen mit den DolmetscherInnen der Ermittlungsbehörden zufrieden?

JA (5) - NEIN (4)

Aber 7 mal wird auf die Unterschiedlichkeit der Bewertung der DolmetscherInnen hingewiesen, die sowohl sensibel und korrekt sein können, als ihre Meinung und Bewertung einfließen lassen können, manchmal sogar in die Verhandlung eingreifen oder die Zeugin beeinflussen.

5. a) Weisen die BeamtInnen die Zeuginnen auf die Fachberatungsstellen hin?

JA (9) – NEIN (2) – TEILS (6)

c) Hat sich das in Vergleich zum Zeitraum 1996-1998 verbessert?

JA (9) - NEIN (2) – WEISS NICHT (5)

Das Ergebnis ist halbwegs positiv, und wird als Verbesserung bewertet.

Zur anderen Hälfte passiert das nur, wenn die Frauen Aussagebereitschaft zeigen und für sie dann von der Polizei eine Betreuungs- und Unterbringungsmöglichkeit als potentielle Zeugin gesucht wird. Die Frauen werden „vorgefiltert“ nach ihrer Tauglichkeit als Zeugin und nach ihrer von der Polizei festgestellten „Glaubwürdigkeit“: Der Zugang zur Fachberatungsstelle wird dann in diesen Fällen zu einer ‚Belohnung‘ für die Aussagebereitschaft und wird nicht aufgrund des (Menschen-)Rechtes der Klientinnen gewährt. Diese Tendenz wird verstärkt kritisch wahrgenommen.

6. In welchem Zeitraum werden die Fachberatungsstellen von den Ermittlungsbehörden eingeschaltet?

- vor einer Razzia/ bei Verdachtsmomenten (1)
- Stunden nach Razzia/Anzeige (5)
- Bei Erstvernehmung (2)
- Nach Erstvernehmung/nach Aussage (4)
- Am Morgen nach Festnahme/Nach Aussage (1)
- Selten/wenn Unterbringung gesucht wird (2)

Die Fachberaterinnen geben zudem an, dass sie zwar nicht wissen, wie häufig sie NICHT eingeschaltet werden, sagen aber mit großer Übereinstimmung (10 N), dass sie es immer daran bemerken, wenn sie auf von Frauenhandel betroffene Frauen in der Abschiebehaft treffen, die nie bei ihnen waren oder nichts von der Fachberatungsstelle wussten. Sie gehen davon aus, dass sie häufiger nicht eingeschaltet werden, als dass sie eingeschaltet werden.

7. Zeuginnenprogramme

a) Polizeiliche Zeuginnenprogramme²⁸

²⁸ „Klassische“ Schutzprogramme der Polizei für hochgefährdete Zeuginnen

JA (12) – Nicht geeignet (2) – NEIN (2)

Ihre Bewertung in Bezug auf menschenrechtliche Qualität für Zeuginnen in Schulnoten:

(konnte aufgrund der wenig beanspruchten, wenig auf Zeuginnen passende Programme von vielen nicht beantwortet- nur ausnahmsweise waren Erfahrungen vorhanden):

Unterbringung:	(1)	(in der Zufluchtsmöglichkeit der FBST)
Betreuung:	(2)	(Mangel wenn ja: Kann nicht kontinuierlich geleistet werden)
Schutz:	(2+)	
Aus-Fortbildung	(nicht bekannt)	
Arbeit:	(nicht bekannt)	

b) Polizeiliche Zeuginnenbetreuungsprogramme²⁹**JA (8) – NEIN (6)**

Bewertung in Schulnoten:

Unterbringung:	(3-)
Betreuung:	(3)
Schutz:	(3+)
Aus-Fortbildung:	(4)
Arbeit:	(5)

c) Bestehen spezielle Kooperationsprogramme von Fachberatungsstelle und Polizei?**JA (9) – NEIN (6) – in Vorbereitung (1)**

Bewertung in Schulnoten:

Unterbringung:	(2+)
Betreuung:	(2+)
Schutz:	(2-)
Aus-Fortbildung:	(4)
Arbeit ³⁰ :	(4-)

²⁹ Polizeiliches Programm mit niedrigen Zugangsvoraussetzungen

d)

e) Rolle von Kooperationsvereinbarungen (Konzepte/Verträge) auf Länderebene

Sind die unter c) genannten Kooperationsprogramme Teil von Kooperationskonzepte/--
Verträge?

JA (6) – NEIN (9)

Sind solche künftig angestrebt oder im Entwurf?

JA (6) – NEIN (3) – ENTWURF (5)

Wurden/Werden die Kooperationsvereinbarungen von den Fachberatungsstellen mit
ausgearbeitet?

JA (9) – NEIN (0)

Haben die Fachberatungsstellen die Kooperationsvereinbarung unterzeichnet oder werden
es künftig tun?

JA (6) – NEIN (3)³¹

Tragen die Kooperationsvereinbarungen zu einer Verbesserung bei?

JA (8) – NEIN (1)

Diese Frage konnten oder wollten 8 Fachberatungsstellen nicht beantworten, da noch zu wenige Erfahrungen vorliegen oder sie die Verbesserungen nicht allein auf die Vereinbarungen zurückführen. So wurde angeführt, dass dennoch immer wieder Absprachen erfolgen müssten, und es teils zu Einmischungen der Behörden in die Betreuung der Opferzeuginnen kommt. Als Vorteile werden angeführt, dass die Verhandlungen der Vereinbarungen Misstrauen auf beiden Seiten abgebaut habe und nun die Behördengänge erleichtert seien.

8. Behandlung der Opferzeuginnen durch die Ermittlungsbehörden:

a) Fühlen sich die Zeuginnen von den Ermittlungsbehörden in ihrer subjektiven
Einschätzung ihrer Gefährdung durch ihre Aussagebereitschaft ernst genommen?

³⁰ Nur bei besonderer Arbeitserlaubnis- Schwer zu organisieren

JA (4) – **NEIN (6)** – TEILS (5)

b) Gibt es eine unterschiedliche Behandlung der Zeuginnen durch die Ermittlungsbehörden?

JA (12) - NEIN (3)

c) Worauf führen Sie das zurück?

Bedeutung der Aussagen für den Prozess	8
Abhängig von Ausbildung/Sensibilisierung und Persönlichkeit der BeamtInnen	6
Arbeitsüberlastung/Kapazität/Erfahrung	4
Verhalten der Zeugin gegenüber den BeamtInnen	2
Herkunftsland	1
Vorgeschichte der Zeugin	1
Aufwand der Betreuung	1
Polizei mag keine ‚fordernden‘ Zeuginnen	1
Umstände des Antreffens	1

9. Unterbringungs- und Beratungsmöglichkeiten

a) Gibt es in den Bundesländern ausreichend spezielle Unterbringungsmöglichkeiten?

JA (5) – **NEIN (12)**

b) Gibt es in den Bundesländern ausreichend Fachberatungsstellen?

JA (7) – **NEIN (9)**

Hier werden ergänzende Bemerkungen angeführt, die darauf hinweisen, dass das Vorhandensein von Fachberatungsstellen sehr unterschiedlich ist: In einem Bundesland gibt es acht (NRW), die allerdings als nicht ausreichend bewertet werden, in den meisten Bundesländern nur eine, in zwei Bundesländern keine (!). In den meisten Fällen ist aber die Personalausstattung zu gering gemessen an der Anzahl der Beratungen und deren wachsenden Umfang, zudem sind die vorhandenen Stellen meist schon an Wochenstunden unterhalb der Vollzeit, mussten gekürzt werden und von Beginn an am Minimum festgelegt.

10. Wird das Recht auf Arbeit gewährt? Ausnahmsweise oder als Regel?

³¹ Ist seit 2002 als Erlass des Bundeslandes verabschiedet worden

JA	14
Als Regel	6
Als Ausnahme	7
NEIN	0
Probleme bei der Anwendung	2 Die Prozedur des Landesarbeitsamts erschwert es, Arbeit zu finden – Überprüfung des LKA dauert zu lange
Es sind erste positive Erfahrungen vorhanden	1
Abhängig vom Arbeitsmarkt- Fehlende (geeignete) Arbeitsplätze	1

C) Rechtsbeistand der Zeuginnen

1. Werden die Klientinnen von den Ermittlungsbehörden über die Möglichkeiten von Nebenklage/ Zeuginnenbeistand informiert?

JA (8) – NEIN (6)

Dies hat sich im Vergleich zum vorherigen Berichtszeitraum leicht verbessert! Informiert müssten aber alle Opferzeuginnen werden. Deshalb ist weiterhin darauf zu dringen!

2. Haben die Zeuginnen Zugang zu Rechtsanwältinnen?

JA (15) - NEIN (1)

Hier ist ebenfalls eine leichte Verbesserung zu erkennen, dennoch fragt es sich, wie es sein kann, dass der Zugang zu Rechtsanwältinnen überhaupt, und wenn es ein Fall wäre, eingeschränkt sein kann?

3. Gibt es spezialisierte, sensibilisierte RechtsanwältInnen?

JA (16) – NEIN (0)

Hier wird angemerkt, dass es aber zu wenige seien, da die Zeuginnen ja auch ein Recht auf die Auswahl einer Rechtsanwältin haben, die oft nicht gegeben ist.

4. Sind die Zeuginnen mit ihrer rechtlichen Betreuung zufrieden?

JA (12) – NEIN (3) - TEILS (1)

5. Wie wird die Rechtsberatung finanziert, wenn es nicht zum Prozess kommt (dann tritt ja die Prozesskostenhilfe nicht in Kraft)?

Fachberatungsstelle setzt Spenden ein	7
Gar nicht- Kosten bleiben offen	5
Weißer Ring	4
Beratungshilfe vom Land (geringe Mittel)	4
Sonstige	1

D. Vor der Hauptverhandlung

1. Wird die Zeugin von den Ermittlungsbehörden auf den (formalen) Ablauf der Verhandlung vorbereitet (z.B. Erklärung über der Verfahrensbeteiligten und über den Ablauf, Zeigen des Raumes,...) ?

Keine Aussage möglich	2
Ja	5
Macht die Fachberatungsstelle per Vereinbarung	3
Unterschiedlich	1
Nein	3

Hier ist eine eindeutige Verbesserung zum Berichtszeitraum 1996-98 zu verzeichnen, damals verneinten es noch acht Teilnehmerinnen der Befragung.

2. Gibt es einen besonderen Aufenthaltsraum für die Zeugin vor Gericht („Zeuginnenbetreuungszimmer“)?

JA (10) – NEIN (0) –TEILS (5)

Nur in NRW ist das „Zeuginnenbetreuungszimmer“ Pflicht und die Regel. Meist wird es flexibel, nur vorübergehend oder selten je nach Situation gestellt, oft ist es innerhalb eines Verfahrens dann je ein anderes Zimmer.

3. Wird die Zeugin von der Polizei an den Verhandlungstagen geschützt?

JA (13) – NEIN (1) –Unterschiedlich (2)

Einmal wurde angemerkt, dass die Polizei die Zeugin auf dem Weg zum Prozess schützt und begleitet, nicht aber, wo es auch nötig wäre, auf dem Weg zur RichterInnenvernehmung.

E. Das Verfahren vor Gericht

- a) Sind die RichterInnen für den Umgang mit den Opferzeuginnen von Frauenhandel sensibilisiert?

JA (2) – zunehmend, nicht häufig (6) – unterschiedlich (1) – **NEIN (8)**

Die Anzahl der Verneinungen ist im Vergleich zu 1996-98 gleich hoch geblieben, es gibt aber eine Qualitätsspanne zwischen JA und NEIN, eventuell eine Tendenz, die durch Ausnahmen, die gewürdigt werden sollten, zustande kommt.

- b) Gibt es Fortbildungen?

JA (3) - **NEIN (12)**

- c) Wenn ja, werden die Fachberaterinnen einbezogen?

JA (3) – **NEIN (13)**

2. Sind die Zeuginnen mit den gerichtlichen DolmetscherInnen zufrieden?

JA (4) – **nicht immer (8)** – selten (2) – NEIN (2)

3. Werden die folgenden prozessualen Mittel zum Schutz der Opferzeugin von ihrer Anwältin/ ihrem Anwalt beantragt und vom Gericht zugelassen?

- a) Aussage unter Ausschuss der Öffentlichkeit:

Beantragt: nie (5) – selten (3) – **häufig (8)**

Zugelassen: **nie (6)** – selten (4) – **häufig (6)**

- b) Aussagen unter Ausschluss des Angeklagten:

Beantragt: **nie (6)** – selten (5) – häufig (5)

Zugelassen: **nie (8)** – selten (7) – häufig (1)

- c) Zurückweisung ungeeigneter/ nicht zur Sache gehörender Fragen:

Beantragt: nie (3) – **selten (7)** – häufig (6)

Zugelassen: nie (3) – **selten (10)** – häufig (3)

d) Geheimhaltung des Wohnortes (bei Gefährdung):

Beantragt: nie (1) – selten (1) – **häufig (11)** – immer (3)
 Zugelassen: nie (1) – selten (1) – **häufig (11)** – immer (3)

e) Geheimhaltung der Identität (bei Lebensgefährdung):

Beantragt: **nie (9)** – selten (2) – häufig (3) – immer (1)
 Zugelassen: **nie (10)** – selten (2) – häufig (2) – immer (1)

e) Zeugnisverweigerungsrecht der Opferzeugin bei anders nicht abwendbarer Gefahr für Leib und Leben?

Beantragt: **nie (8)** – selten (3) – häufig (1) – nicht vorgekommen (3)
 Zugelassen: **nie (9)** – selten (3) – häufig (1)

4. Wird eine Entschädigung des Opfers

Beantragt: nie (4) – selten (2) – **häufig (6)**
 Zugesprochen: nie (4) – **selten (6)** – selten, aber nach mehreren Jahren (1)

5. Schmerzensgeld

a) im Adhäsionsverfahren³²:

Beantragt: nie (7) – selten (3) – häufig (5)
 Zugesprochen: nie (7) – selten (5) – häufig (2)

b) im Zivilverfahren:

Beantragt: **nie (8)** – selten (5) – häufig (0)
 Zugesprochen: **nie (8)** – selten (4) – Prozess läuft noch (1)

c) Erhalten die Klientinnen den vollen Umfang der Opferentschädigung?

JA	2
Prozess dauert an	1
Keine Aussage möglich	4
Nein, weil sie a) Längst ausgereist sind und nicht auffindbar	9

³² Verbunden mit dem Strafverfahren, Ausspruch mit Strafurteil

b) Sozialämter greifen zu und verrechnen mit Kosten der Leistung ehemals für die Frau	
---	--

d) Ist die Opferentschädigung ausreichend entsprechend der erlittenen Menschenrechtsverletzung/en?

JA (0) – Prozess dauert noch an (1) - **NEIN (10)** – Keine Erfahrung (5)

e) Was gäbe es bei der Opferentschädigung verbessernd einzubeziehen?

- Trennung von den Kosten der Sozialämter (insb. für Therapien)- Klare gesetzliche Aussagen, dass es nicht verrechnet werden darf – gekoppelt mit genereller Kostenübernahme für medizinische und psychologische Behandlungen
- Schnellere Entscheidungen – z.B. bei Urteilssprechung parallele Entscheidungs- erleichtertes Antragsverfahren
- Das erwirtschaftete Geld während der Zwangsausbeutung
- Mehr Adhäsionsverfahren sind einzuleiten
- Nicht mehr als ‚Schmerzensgeld‘ einstufen, sondern als ‚Entschädigung‘ für erlittene seelische Schäden und Menschenrechtsverletzung anerkennen
- Gewinnabschöpfung
- Höhere Summen

6. Fließen im Rahmen der staatlichen Gewinnabschöpfung beim Täter Gelder an die Fachberatungsstellen ?

JA (3) – **NEIN (13)**

Hier hat sich – trotz geäußerten politischen Willens- NICHTS im Vergleich zu 1996-1998 verändert!

7. Gab es Fälle, in denen die Zeugin über den Prozess hinaus einen gesicherten Aufenthaltsstatus erhalten hat (Aufenthaltsbefugnis)?

JA (15) – NEIN (3)

8. Falls ja, wann und unter welchen Umständen?

- Bei Nachweis der Gefährdung im Herkunftsland – weil der Täter international gesucht wurde – Begründung gelingt aber nur selten (**11**)
- Weil die Klientin eine Ehe geschlossen hat (2)
- Ein Kind mit einem Deutschen Mann bekam

- Bei Aussage im Ermittlungsverfahren
- Wenn zum Frauenhandel durch Zwangsprostitution bei der Zwangsarbeit im Bordell noch Vergewaltigung und Freiheitsberaubung hinzu kam
- Wenn Fachberatungsstellen und LKA gut kooperierten
- Bereits vor Prozessende, da sich der Prozess jahrelang hinzog
- Insgesamt lassen sich die Ausländerbehörden bei langanhaltenden Prozessen auf die Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis ein, da sie einsehen, dass eine Rückkehr und Integration (Sprache/ Arbeit/Wohnung/ ggf. Integration der Kinder in Schule und Sprache hier) unmöglich wird.

9. Was tun die Zeuginnen, nach dem Prozessende (Prozentuale Angaben):

„Freiwillige“ Ausreise	53,1 %
Heirat	22,5 %
Aufenthaltstitel aus humanitären Gründen	13,5 %
Andere Gründe:	12,7
- Kinder von deutschen Partnern	
- Gefährdungsgründe	
- Aufenthaltsbefugnis	
- Schwangerschaft	
Untertauchen	2,4 %
Freiwillige Ausreise in anders Land/ Auswanderung	0
Ausweisung	0
Abschiebung	0

10. Gibt es „Rückkehrprogramme“ für die Opferzeuginnen durch staatliche Stellen/ Rückreisefinanzierung?

Die Frage wird gesplittet beantwortet:

- a) nach den Rückreiseprogrammen wird einstimmig (11 N) **verneint**, da die Regierungsmittel aus dem REAG/GARP –Programm, die von der Internationalen Organisation für Migration verwaltet werden, nicht als Rückkehrprogramme, sondern nur als Tropfen auf den heißen Stein und Kompromiss betrachtet werden: Hierüber werden die „freiwilligen Rückkehrerinnen“ mit meist einem Ticket ausgestattet, aber nicht mehr.

REAG /GARP dient eigentlich der „freiwilligen Rückkehr“ von AsylbewerberInnen, die so nicht als ‚abgeschoben‘ zurückkehren, sondern wie TouristInnen in ihr Herkunftsland zurückkehren, - sicher eine entschärfte Situation als die Abschiebung, dennoch beliebt es de facto bei einer Sonderform der Abschiebung. Die Erweiterung dieser Mittel für von Frauenhandel betroffener Frauen wurde lediglich hingenommen, um überhaupt Mittel für den Weg zurück beanspruchen zu können, allerdings liegt in dem finanziellen Zwang des Zurückgreifen müssen auf diese Mittel für unsere Klientinnen ein ständiger Konflikt. Von einem echten den Ansprüchen und Erfordernissen gerecht werdenden „Rückkehrprogramm“ kann keine Rede sein.

b) Rückreisefinanzierung besteht aus dem o.g. Geldern

JA (13) - NEIN (3)

c) Integrationshilfe im Herkunftsland sind sehr abhängig vom Herkunftsland vorhanden:

JA (7) – NEIN (9)

d) Mittel zu einer Finanzierung des Neustarts:

JA (7) - NEIN (9)

Bei den Ja- und Nein -Antworten wird ausdrücklich darauf verwiesen, dass es nur in bestimmten Ländern geht (entweder, die in REAG/GARP per Definition drin sind) oder wo andere Programme existieren, häufig ist das aber nur im Umfang von Taschengeld, nicht aber, um langfristig einen Neustart zu bewältigen.

f) Gibt es Schutz im Herkunftsland?

JA (2) - NEIN (13)

Bei den Ja-Antworten wird ergänzt: In einem Fall nur teilweise, und im anderen Fall nur, weil Interpol eingeschaltet ist.

g) Was fehlt bei den Rückkehrhilfen, was müsste ein Rückkehrprogramm bieten:

1. Finanzierung des Neustarts (Existenzgründungshilfen für erste 3 Jahre)- Einbindung in Armutsbekämpfungsstrategien und Entwicklungspolitische Programme
2. Soziale Re-Integration
3. Fachberatungsstellen (NRO) in Herkunftsländern- nicht nur in Hauptstädten
4. Unterstützung bei Arbeitssuche/Aufnahme

5. Unterstützung bei Wohnungssuche
6. Umschulung/Schulungen, die jobgebunden sind
7. Das Rückkehrprogramm selbst
8. Sichere Unterbringung
9. Arbeitsplätze
10. Ständig alles
11. Bi-/multilaterale Verträge
12. Therapiemöglichkeiten

F. Allgemeine Fragen

1. Welche Einschränkungen der Menschenrechte bringt das Asylbewerberleistungsgesetz für die Klientinnen mit sich?

I. Diskriminierung/ schlechtere Lebensbedingungen als nach dem Bundessozialhilfegesetz:

- weniger Geld/ keine Bargeldauszahlung
- schlechtere medizinische Versorgung/Leistungen
- kein Kindergeld
- kein Erziehungsgeld
- kein Wohngeld
- keine einmaligen Beihilfen
- kein Sozialpass
- keine eigene Wohnung mieten zu können
- kein eigenes Bankkonto haben zu können
- kein Fahrtgeld/Kleidungsgeld/Geld für Sprach- und sonstige Kurse
- kein Recht auf Kindes-/Familiennachzug
- kein Recht auf Privatsphäre

II. Einschränkung der/des

- Recht auf Gesundheit
- Bewegungsfreiheit (Residenzpflicht)
- Wahl der Wohnung (Residenzpflicht)
- Ausschluss von Arbeit
- Ausschluss von Bildung

2. Gibt es Gesetze, die Menschenrechte Eurer Klientinnen einschränken?

JA (13) – NEIN (3)

- Ausländergesetz (insb. Asylbewerberleistungsgesetz/Residenzpflichtgesetz) (17 N)
- § 19 die zwei Jahre Frist bis zur Erlangung eines eigenständigen Aufenthalt bei Heirat mit einem Deutschen (2)
- Kein Recht auf Arbeit- generell nicht in Deutschland (2)
- Mangelnde Anerkennung der Ausbildung aus anderen Staaten
- Fehlende arbeitsrechtliche Mindeststandards
- Kein Integrationsgesetz
- Restrikte Familienzusammenführung
- Kein Antidiskriminierungsgesetz
- Mangelnde Gleichstellung der Geschlechter

3. Gibt es schon nennenswerte Auswirkungen der Anti-Terror-Gesetzgebungen?

JA (2) – NEIN (15)

Wenn ja, welche:

- Weniger Razzien
- Mehr Frauen, die selbst die Polizei aufsuchen -Mehr Frauen, die über Dritte an die Polizei gelangen
- Scheinbar weniger Fälle von Menschenhandel - Weniger Ermittlungsverfahren wegen Menschenhandel

4. Diskriminierungen

a) Sind Eure Klientinnen in Deutschland von weiterer Diskriminierung betroffen?

JA (13) – NEIN (2) –Geben sie nicht an (1)

b) Kommt eine Mehrfachdiskriminierung vor?

JA (9) – NEIN (1)- Geben sie nicht an (6)

c) Wenn ja, welche ?

Diskriminierung aufgrund	Im Herkunftsland	Deutschland	Bei Rückkehr

des /der			
Geschlechts	7	4	6
Von Rassismus ³³	5	4	4
Ethnischen Herkunft	6	6	4
Religion	1	2	1
Weltanschauung	1		
Behinderung	3		3
Alter			
Sexuellen Orientierung	3	1	2
<i>SONSTIGE:</i>			
Tätigkeit als Prostituiertes	2	3	2
Sozial-ökonomischen Status		1	
Bildung	1	2	1
Traumatisierung		1	
Stigma als Alleinerziehender	1		1
Von allem etwas in Abstufungen	1	1	1

4 d) Können die Klientinnen gegen Diskriminierung rechtlich vorgehen?

JA (1) – **NEIN (11)** – Kein Wissen darüber (5)

Es wird die Ergänzung gemacht, dass es kein Allgemeines Anti-Diskriminierungsgesetz und keine Klagestelle gibt und die Fachberaterinnen darauf (Umsetzung Amsterdamer Vertrag Art. 13) zugunsten der Klientinnen warten. Dass es keine rechtlichen Wege dagegen in den Herkunftsländern noch im Zielland gibt.

5. Gibt es bei der Beschaffung von Papieren/ Ersatzpapieren Probleme und welche?

- Wenn keine Identitätsnachweise vorliegen
- Es entstehen hohe Kosten für die Klientinnen, respektive die Fachberatungsstellen, diese zu beschaffen
- Lange Verfahrenswege - werden oft hingezögert - lange Wartezeiten - viele Formalia

³³ Einmal wird angeführt, Rassismus mache 50 Prozent der Diskriminierungen aus

- Dafür gibt es keine Finanzierung
- Unerreichbarkeit und Unfreundlichkeit der Botschaften- keine Kooperation
- Keine Pässe, sondern nur Ersatzpapiere werden ausgestellt,- Pässe brauchen aber manche Klientinnen, die heiraten wollen

Die Probleme fallen insbesondere an bei:

- den Botschaften (Fragen Klientinnen/ Beraterinnen aus; stellen Papiere nur gegen schriftliche Erklärungen der Klientinnen aus
- Konsulaten
- Zuständigen Behörden, auch im Herkunftsland

6. Hat der Kontakt wegen der Papiere zu den Botschaften/Konsulaten aus den Herkunftsländern eine Auswirkung auf die Klientinnen?

Mehrheitlich wird das bejaht:

- Klientinnen haben oft Angst, dass Botschaftsangehörige von der Prostitutionstätigkeit erfahren (oder sie aus den Daten konstruieren), sie ihnen per se unterstellen, und das in der Kommunikation mit anderen Behörden weitergeben
- Nur bei Duldung insofern als Ersatzpapiere nicht in der Zeit der Gültigkeit der Duldung beschafft werden oder verlängert werden können
- Die Überprüfung in den Herkunftsländern kann eine direkte Gefährdung der Klientin bedeuten
- Es kommt vor, dass BotschaftsmitarbeiterInnen die Fachberatungsstellen überzeugen wollen, dass die Geschichte der Klientin nicht zu glauben ist

Eine negative Auswirkung hat das eher innerhalb der „4-Wochenfrist“ als später im Opferzeuginnenverfahren.

7. Familienzusammenführung

a) Wie beurteilen sie die Möglichkeiten der Familienzusammenführung?

Problematisch (2) - zu mühsam/langwierig (1) - **SCHLECHT (12)**

- b) Gemessen an dem Ersuchen Ihrer Klientinnen danach, wie häufig können sie positive Familienzusammenführung erreichen (geschätzt in Prozenten)?

0 Prozent	4
5-10 Prozent	9
20	1
30	1
100	1

- c) Was sind die häufigsten Hindernisse der Familienzusammenführung?

Aufenthaltstitel/ Duldung	14
Längerfristiger Aufenthalt nicht nachweisbar (liegt in Natur des Aufenthaltstitels Duldung)	8
Kein Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln nachweisbar (liegt in der Natur des Aufenthaltstitels Duldung)	6
Scheitert an Finanzierung der Papiere	5
Scheitert an Beschaffung notwendiger Dokumente	3
Nicht geregeltes Sorgerecht	2
Mangelnde Kontakte mit Verwandten	1
Begleitservice für das Kind nicht organisier-und finanzierbar	1
Frühere Abschiebung/ Illegalisierung	2

3. 4. Ein Ranking: Die drei dringlichsten konkreten Punkte, die zur Verbesserung der Lage der Klientinnen notwendig sind

An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass im Kapitel 3. bei verschiedenen Fragen schon nach Verbesserungsvorschlägen im Detail gefragt wurde und viele wertvolle Ausführungen gemacht wurden, die ernsthaft in die Richtung weisen, wo etwas unternommen werden muss. Diese dürfen durch die hier zusammenfassend aufgestellte Prioritätenliste nicht entwertet werden.

Die Aufzählung erfolgt nach Häufigkeit der Nennungen:

- Bundesweite Regelung, die gesicherten Aufenthalt für Opferzeuginnen vorsieht und sie von den Einschränkungen der Duldung (Asylbewerberleistungsgesetz/ Residenzpflicht) ausnimmt (7) – sowie einhergehend damit: - Verbesserung der finanziellen Situation der Klientinnen- Gleichstellung nach Bundessozialhilfegesetz (6) - Ausbildungs- Fortbildungsangebote und deren Finanzierung (4) - Arbeitserlaubnis (3)
- Recht auf Familiennachzug/-Zusammenführung (3)
- Sicherung der Fachberatungsstellen (3)
- Sprach- und Integrationskurse und deren Finanzierung (2)
- Vereinfachung der Überprüfungsverfahren bei Gefährdung (2)
- Vierwöchige Bedenk-Frist a) einhalten und von Aussagebereitschaft trennen b) auf drei Monate verlängern (1)
- Gesicherter Aufenthalt nach Prozessende (1)
- Veränderung der öffentlichen Kompetenz beim Thema Frauenhandel (1)
- Verbesserung rechtlicher Rahmenbedingungen (1)
- Bessere Hilfsangebote (1)
- Bessere medizinische/psychologische Versorgung (1)
- Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit (1)
- Zeugnisverweigerungsrecht für Mitarbeiterinnen der Fachberatungsstellen (1)
- Finanzielle Entschädigung/ Schmerzensgeld (1)
- (Abschiebe-) Haftvermeidung (1)
- Alternativen im Herkunftsland (1)
- Ausstiegsprogramme für Prostituierte (1)

4. Statistische Auswertung der Erhebung/Befragung unter den Basisorganisationen im KOK e.V. zur Prostitution

4.1. Die Organisationen

Aus der anderen Fragestellung ergibt sich auch eine andere Gesamtzahl der beteiligten Organisationen. Diesen Teil des Fragebogens beantworteten 7 Mitgliedsorganisationen nicht und führten an, dass sie nicht im Prostitutionsbereich arbeiten, also keine Streetwork machen, und weder Selbstorganisationen von Prostituierten sind noch Klientinnen in diesem Bereich beraten.

Das schließt nicht aus, dass die Klientinnen Arbeitsmigrantinnen sind, die in der Sex-Industrie arbeiten. Diese wenden sich dann an die Fachberatungsstellen, wenn sie Probleme aufgrund der Migrations- und Integrationsthematik haben oder/und sich in der Situation befinden, in der sie von Frauenhandel betroffen sind. Professionelle Beratung für Migrantinnen in der Sexarbeit bieten diese Fachberatungsstellen jedoch nicht an.

Migrantinnen, die als Prostituierte arbeiten, werden an spezielle Prostituiertenberatungsstellen oder Fachberatungsstellen mit einem breiteren Angebot, das Beratung für Migrantinnen³⁴ in der Sexarbeit einschließt, weiter vermittelt.

Zwei Fachberatungsstellen gaben an, nicht alle Fragen beantworten zu können, da sie mit der Arbeit im Prostitutionsbereich erst am Beginn stünden.

Eine Fachberatungsstelle, die ausschließlich einen Treffpunkt für Prostituierte bietet und eine Beratungsstelle für Prostituierte ist, half durch die Zuarbeit einer ihrer Mitarbeiterinnen, die

³⁴ In Deutschland gibt es ein Netzwerk von „Beratungsstellen für Sexarbeiterinnen, Huren, Prostituierte“, in dem eine „Arbeitsgruppe Migrantinnen in der Sexarbeit“ aktiv ist. Es besteht aus (KOK-Mitglieder unterstrichen):

agisra e.V., Frankfurt am Main; Cafe Mimikry, München; Dortmunder Mitternachtsmission; Hurenselbsthilfe Saarbrücken e.V.; Hydra e.V., Berlin; Cassandra e.V., Nürnberg; Kiss, Frankfurt am Main; Kober, Dortmund; Madonna e.V., Bochum; Marikas, München; Nachtfalter, Essen; Nitribitt e.V., Bremen; Phoenix e.V., Hannover; Querstrich, Berlin; Sub/way, Berlin; Tamara, Frankfurt am Main; Tampep, Hamburg;

Die Organisationen dieses Netzwerkes sind nicht alle Mitgliedsorganisationen vom KOK e.V. Es besteht ein reger Austausch und festgelegte Positionen werden mehrheitlich gemeinsam getragen. So etwa engagierten sich das o. g. Netzwerk und der KOK für eine gesetzliche Legalisierung der Prostitution.

Die Antworten zu dieser Erhebung kommen ausschließlich von Organisationen, die im KOK e.V. sind.

relevanten Fragen für diesen Fragebogenteil auszuwählen. Ihre Antworten fließen in die Gesamtzahl ein. Es haben zu diesen Teil 11 Organisationen beigetragen.

4.2. Veränderungen seit Inkrafttreten des neuen Prostitutionsgesetzes (ProstG)

1. Hat das Prostitutionsgesetz seit Januar 2002 bereits Änderungen mit sich gebracht?

JA für deutsche Staatsbürgerinnen (1)

JA für Migrantinnen ohne Aufenthaltsrecht (1)

JA (2)

NEIN (8)

2. Wenn ja, sind diese

a) positiv?

JA (1)

NEIN in Bezug auf Opfer von Zwangsprostitution (1)

Mit Bedenken (3)

b) Ermöglichen sie die Inanspruchnahme der Sozialversicherung (-spflicht) ?

JA (1) - **NEIN (7)**

c) Wenn die Sozialversicherung nicht in Anspruch genommen werden kann, warum nicht?

- Arbeitsmigrantinnen aus Nicht-EU-Mitglieds –oder Beitrittsstaaten haben keine Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis nach dem Ausländergesetz sie sind weiter illegalisiert und nicht in der Lage das Gesetz, in dem Fall die Sozialversicherung (-spflicht) in Anspruch zu nehmen, sie sind davon ausgeschlossen
- Arbeitsmigrantinnen mit vorübergehenden, befristeten Aufenthaltstitel sind davon ausgeschlossen
- Klientinnen mit deutscher Staatsbürgerschaft melden sich nicht an
- Klientinnen haben keine Sicherheit darüber, wie ihr Fall, ihre Daten bearbeitet werden

- Klientinnen wollen sich nicht als Prostituierte anmelden und damit ‚outen‘ und Diskriminierungen aussetzen
- Klientinnen wollen nicht rückwirkend Steuern/Sozialabgaben zahlen³⁵ – Es fehlt eine Stichtagsregelung

d) Bei Arbeitslosigkeit : Welche Angebote der Arbeitsämter werden in Anspruch genommen?

Berufsberatung: JA (2) - **NEIN (6)**
Fort/Weiterbildung: JA (1) – **NEIN (7)**
Umschulung: JA (2) - **NEIN (6)**

Warum nicht?

- Klientinnen trauen sich nicht
- Klientinnen fürchten, dass Daten dem Finanzamt zugehen, dass sie rückwirkend zur Steuer veranlagten könnte – Stichtagsregelung fehlt
- Klientinnen wollen sich nicht als Prostituierte ‚outen‘
- Arbeitsämter sind nicht vorbereitet, haben keine geschulten Ansprechpersonen
- Klientinnen haben keine früheren Ansprüche auf Arbeitslosengeld/-hilfe/Training
- Übergangslösung/ Ausführungsbestimmung der Behörde fehlt
- Theoretisch könnte ein Ausstieg aus der Prostitution über Umschulung erfolgen – den Klientinnen fehlt aber die Voraussetzung, sie können kein ‚gekündigtes‘ Arbeitsverhältnis nachweisen, wenn sie, wie häufig üblich, keinen Arbeitsvertrag über ihre vormalige Beschäftigung haben

e) Bei Krankheit, zahlen die Krankenkassen?

JA (1)

JA, wenn sie vorher versichert waren, freiwillige Vers./Familienvers. **(4)**

WEISS NICHT -Ist nicht bekannt **(4)**

Nein (2)

Wenn ja, warum:

- Zum Teil gelingt es einigen, die einen einjährigen Versicherungsnachweis erbringen können in gesetzlichen Krankenkassen (neu)

Wenn nein, warum nicht:

- Erhebliche Probleme wenn Klientinnen vorher nicht versichert waren

3. Welche anderen Auswirkungen können sie beobachten?

- Keine bis jetzt (2)
- Frauen nehmen das Gesetz nicht an so wie es ist (2)
- Keine/ keiner weiss Bescheid über Anwendung im Detail (1)
- Es ändert sich nichts (1)

4. Welche Auswirkungen speziell hat das Prostitutionsgesetz auf Arbeitsmigrantinnen in der Sex-Industrie?

- Keine bislang (7)
- Wenige bis keine: Ein paar verheiratete Frauen prüfen die Selbständigkeit (1)
- Arbeitsmigrantinnen werden verstärkt in die Illegalität gedrängt – müssen weniger Geld nehmen, weil sie erpressbar sind und keine Sozialabgaben einrechnen können- deshalb bleibt weiter ein Markt für illegalisierte Arbeitsmigrantinnen (2)
- Negative Auswirkung im Pornographiegeschäft (Illegalisierte sind billiger/ Legalisierte konkurrieren gegen Illegalisierte) (1)
- Mehr Handel in die Ehe (1)
- Negativ (3)
- Positiv (1)

³⁵ Dies ist inb. In Bayern bekannt geworden, und die rückwirkende Forderung war nur geschätzt nach dem wahrscheinlichen Verdienst der Prostituierten, die Schätzer waren aber

- Positiv für Sexarbeiterinnen aus EU-Staaten und EU-Beitrittsstaaten (1)

Zusammenfassend: **POSITIV (2) – NEGATIV (7) – KEINE (8)**

5. Wurden Formen der geregelten Arbeitsmigration in die Sex-Industrie gefunden?

JA (1) - NEIN (10³⁶)

- a) Sind welche auf regionaler Ebene in Aussicht?

JA (2) - NEIN (9)

- b) Wenn Formen geregelter Arbeitsmigration entwickelt wurden/werden, welche?

- über das Gewerbeamt als freiberufliche Tätigkeit

6. Gibt es Amnestieregeln für migrierte Sexarbeiterinnen?

JA (0) - NEIN (10)

7. Hat das Prostitutionsgesetz, das einher ging mit der Botschaft, dass im Einklang mit dem aktuellen gesellschaftlichen Konsens Prostitution nicht mehr als ‚sittenwidrig‘ betrachtet wird, mit der Stigmatisierung der Sexarbeiterinnen Schluss gemacht?

JA (0) – NEIN (10)

- a) Wenn nein, warum nicht?

- Gesellschaftliches Stigma/Diskriminierung besteht weiter, hat lange Tradition und braucht Zeit überwunden zu werden **(6)³⁷**

von einem absolut realitätsfernen Einkommen ausgegangen

³⁶ Auf regionaler Ebene ist eine Fachberatungsstelle dabei, eine regionale Lösung in Kooperation mit den Behörden zu finden

- Es besteht kein öffentliches Interesse an der Anerkennung der Sexarbeit (1) - Es besteht nicht einmal öffentliches Interesse, die durch das neue Prostitutionsgesetz vorgeschriebenen Veränderungen umzusetzen (1) - Es besteht kein öffentliches Interesse, die notwendigen ergänzenden Gesetze zu machen oder bestehende so zu verändern, dass die Umsetzung gelingen kann (2)
- Es ist zu früh, das zu beantworten (2)
- Die Sexarbeiterinnen schämen sich und wollen sich öffentlich nicht zu ihrer Arbeit bekennen (1)

8. Ist durch das Prostitutionsgesetz eine Gleichstellung aller Prostituierten erfolgt?

JA (0) - NEIN (10)

Wenn nein, warum nicht?

- Migrierte Sexarbeiterinnen werden stärker in Illegalität und Ausbeutung getrieben- Anstieg der organisierten Kriminalität und Versklavung (4)
- Migrierte Sexarbeiterinnen kommen nicht in den Einflussbereich des Gesetzes (4)
- Gleichstellung mit anderen ArbeitnehmerInnen erfolgt nicht- Diskriminierung/Rassismus bleibt bestehen (2)
- Keine Veränderung feststellbar (1)

9. Bleibt die Diskriminierung bestehen?

JA (9) – NEIN (1)

a) Wenn Diskriminierungen bestehen bleiben, welche?

- In der öffentlich negativen Meinung über Prostitution als Beruf – im Bundesgesetzbuch wurde nicht klargestellt, dass sexuelle Dienstleistungen „nicht sittenwidrig sind“ – das Bundesgesetzbuch re-konstruiert die Diskriminierung also(3)

³⁷ In Bayern und Sachsen wird die Sexarbeit trotz Bundesgesetzgebung weiterhin im Amtsdeutsch als „sozial unwerte Tätigkeit“ geführt

- In der Bezahlung/ den Einkünften, die nun niedriger werden im faktischen Ausschluss von Sozialleistungen (3)
- Doppelte Diskriminierung: Als (Arbeits-)Migrantinnen und Ausländerinnen (3)
- Unterschied zwischen Bedingungen in legaler und nicht legaler Prostitution verschärft sich - (3)
- Rassismus unter den Prostituierten selbst verschärft sich (2)
- Durch schlechtere Arbeitsbedingungen (2)
- In der schlechteren medizinischen Versorgung (1)

10) Entstehen neue Diskriminierungen?

WAHRSCHEINLICH (1) -JA (1) – NEIN (2) – **WEISS NICHT (3)**

Wenn ja, welche?

- Für Arbeitsmigrantinnen in der Prostitution, die in die Illegalität gedrängt werden
- Durch die EU-Erweiterung entsteht eine neue Struktur der Sex-Industrie, dabei auch neue Diskriminierungen durch neue Hierarchien, einmal nach dem jeweiligen Herkunftsland, aber auch nach anderen Kriterien
- Unbeabsichtigt dadurch, dass das neue Gesetz eine Sonderregelung für eine Personen/Berufsgruppe darstellt: Stattdessen müsste die Gleichstellung im Arbeitsrecht verankert werden

11) Welche weiteren Gesetze/ Verordnungen müssten erlassen/verändert werden?

(Antworten zusammengefasst, siehe Kasten unten)

4.3. Fehlende Gesetze / Verordnungen zur

A: Umsetzung des neuen ProstG	B. Gleichstellung aller Sexarbeiterinnen³⁸
Gewerberecht – Anmeldeerlaubnis (4) Ausnahmen vorhanden nach Empfehlung/ 5 Bundesländer halten sich nicht daran	Ausländergesetz:Aufenthalt/ Recht auf Arbeit / Abschaffung Asylbewerberleistungsgesetz: Leistungen nach Bundessozialhilfe(11)

³⁸ Betrifft auch Männer in der Sexarbeit

Stichtagsregelung für Sozialversicherungen (4)	
Steuerrecht (3)	
Strafverordnungsgesetz §181a (4)	Amnestieregelung/ Legalisierungsakte (4)
Ordnungsrecht (3)	
Gesetzliche Zuordnung der Berufsbezeichnung/ Anerkennung der Berufsbezeichnung (3)	Arbeitsverträge aus Herkunftsland mit deutschen ArbeitgeberInnen müssen zu Aufenthalt in Deutschland führen (3)
Werbeverbot aufheben (3)	
Sperrgebietsverordnungen/auch verkappt neu in Baunutzungsverordnungen für Wohngebiete ändern/aufheben (4)	Ausländergesetz § 46, Satz 3 ändern:Es wurde ,vergessen‘ „Gewerbeunzucht“ bei den Ausweisungsgründen zu streichen (1)

STELLUNGNAHME der AG-Recht der Hurenbewegung in Deutschland

AG-Recht
c/o Cassandra e.V.
Wirthstr. 36
90459 Nürnberg
Tel: 0911/ 45 97 548
Fax: 0911/ 44 05 33
Mail: ag@recht-prostitution.de

Ein Jahr ProstG

Seit mehr als einem Jahr ist das Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse von Prostituierten (ProstG) in Kraft. Nach dem Willen des Gesetzgebers und vor allem nach dem bei der Gesetzgebung im Vorfeld Beteiligten sollte mit dieser Regelung die rechtliche Stellung der Prostituierten verbessert und ihre soziale Benachteiligung abgebaut werden. Der Zugang zu den Sozialversicherungen sollte ihnen über die Möglichkeit erleichtert werden, ein rechtlich abgesichertes Beschäftigungsverhältnis in Bordellen und bordellähnlichen Betrieben eingehen zu können (siehe Bundestagsdrucksache Nr. 14/5958).

Ein Jahr nach In Kraft Treten des Gesetzes stellen wir fest:

Das Gesetz läuft bisher weitgehend ins Leere. Arbeitsverträge gibt es noch kaum und wenn, dann nur auf Niedriglohnebene. Eine soziale Absicherung von Prostituierten ist noch nicht erreicht. Die nach wie vor, wegen fehlender Durchführungsbestimmungen, unregelmäßige Umsetzung des Gesetzes führt bei allen Beteiligten – Prostituierten, BetreiberInnen und Behörden – zu großer Verunsicherung.

Ansätze, die Intentionen des Gesetzes aufzugreifen, Betriebe anzumelden und Arbeitsverträge auszugestalten, scheitern oftmals an variierenden Auslegungen des ProstG durch Behörden, fehlender Rechtssicherheit auf allen Seiten und nicht zuletzt daran, dass die Prostitution berührende andere Gesetze (Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch, Strafgesetzbuch, Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, Gewerbe- und Gaststättenrecht, Ausländergesetz) nicht

angepasst und den jeweiligen Behörden nicht klare Durchführungsanweisungen gegeben wurden. Als besonders problematisch haben sich dabei folgende Punkte herausgestellt:

Strafrecht: Die Neufassung des § 181a StGB schließt nicht aus, dass ArbeitgeberInnen von Prostituierten der Zuhälterei angeklagt werden können. Beispielsweise stellt für die Staatsanwaltschaft München ein abgeschlossener Arbeitsvertrag mit freiwillig getroffenen Vereinbarungen über Ort und Zeit der Prostitutionsausübung auf jeden Fall einen Anlass dar, gegen die ArbeitgeberInnen wegen des Verdachtes auf Zuhälterei zu ermitteln.

Gewerberecht: Den Empfehlungen des Bund-Länder-Ausschusses in Hinblick eines gewerberechtlichen Umganges mit Prostitutionsbetrieben sind nicht alle Länder gefolgt. Während es im überwiegenden Teil der Bundesländer eine gewerberechtliche Anerkennung für Prostitutionsbetriebe gibt, wird diese in den Bundesländern Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen, Thüringen und Bremen mit dem Verweis auf gewerberechtliche Sittenwidrigkeit von Prostitution generell versagt (unter Bezug auf: Schönfelder: GaststättenG §§ 4 u. 5 (Gewerbeaufsicht)). Damit gibt es dort auch keine legalen Arbeitsverhältnisse von Prostituierten. Aber auch dort wo eine gewerberechtliche Anerkennung möglich ist, ist die Szene von Unsicherheit bestimmt. In Dortmund wurde im Juli 2002 ein Maßnahmenkatalog erlassen, nachdem BetreiberInnen von bordellähnlichen Betrieben ab 3 Beschäftigten einen Gewerbebetrieb, unter Beachtung aller im Bau- und Ordnungsrecht enthaltenen

Vorschriften, bis September 2002 beim Gewerbeamt anmelden müssen. Inzwischen wurden 11 Etablissements geschlossen, weil sie es versäumten, dem fristgerecht nachzukommen.

In anderen Städten wiederum wird weiterhin nach den alten Regelungen verfahren und Bordelle werden lediglich „geduldet“, was nicht ausschließt, dass Behörden plötzlich Auflagen festsetzen, die in der erforderlichen Eile nicht erfüllt werden können. Das Bauamt kann über die Einordnung von „bordellartigen Betrieben“ als „Vergnügungsstätten“ räumliche Beschränkungen einführen. Vor allem Kleinstbetriebe, meist von einigen Frauen gemeinsam bewirtschaftet, können z.B. Bauvorschriften nicht sofort umsetzen und verlieren ihre Existenzgrundlage.

Steuerrecht: Prostituierte, die sich nun steuerlich anmelden wollen, müssen mit einer Rückverfolgung wegen Steuerhinterziehung rechnen.

So kann es nicht verwundern, dass angesichts dieser Unklarheiten sich alle Beteiligten – Behörden, potenzielle ArbeitgeberInnen und Prostituierte – abwartend bis ängstlich verhalten. Die Umsetzung des Gesetzes liegt auf Eis.

Wir stellen fest, dass mit dem ProstG eine Vielzahl von neuen Regelungen auf Prostituierte und Prostitutionsbetriebe zukommen. Die ersten Erfahrungen lassen befürchten, dass sie in der Realität Arbeitsverträge, und damit die Verbesserung der sozialen Absicherung von Prostituierten, verhindern, zumal einzelne Behörden versuchen, Teilaspekte der neuen Regelungen mit strafbewehrten Auflagen zu belegen, die die alte Situation wieder herstellen.

Es werden sich kaum Bordellbesitzer finden, die Prostituierte anmelden, wenn sie sich selbst hierdurch der Gefahr der Strafverfolgung aussetzt.

Damit es bei der Verbesserung der sozialen und rechtlichen Absicherung von Prostituierten nicht bei einer bloßen Absichtserklärung im Gesetz bleibt, sind Maßnahmen der politisch Verantwortlichen dringend erforderlich:

1. § 181a StGB muss dahingehend nachgebessert werden, dass für potenzielle ArbeitgeberInnen von Prostituierten Rechtssicherheit besteht.
2. Streichung der **Unsittlichkeit/Sittlichkeit** von Prostitution aus dem GaststättenG/Gewerberecht. Ohne ArbeitgeberInnen kann es keine Arbeitsverträge geben!
3. Streichung § 46, Ziff. 3 AusIG „...Ausübung der **Gewerbeunzucht**...“, sowie der rechtlichen Verbesserung der Situation von Migrantinnen in der Prostitution
4. Erlass von Durchführungsrichtlinien zum ProstG.
5. Stichtagsregelung für die Anmeldung beim Finanzamt.
6. Stichtagsregelung bei der Sozialversicherung. Die Vorversicherungszeit muss abgeschafft werden, da Prostituierte sich vorher nicht unter dieser Bezeichnung versichern konnten.
7. Überprüfung der Sperrgebietsverordnung und des Werbeverbots.
8. Bereitstellung von Mitteln für ein dichteres Netz bzw. eine Personalverstärkung bei Beratungsstellen für Prostituierte. Die wenigen bestehenden Einrichtungen arbeiten bereits jetzt über ihre Kapazitätsgrenzen hinaus, so dass eine flächendeckende Information und Beratung über die Komplexitäten der neuen Gesetzeslage mit bestehenden Mitteln nicht mehr zu leisten ist.

**Nur wer seine Rechte kennt,
kann sie auch in Anspruch nehmen
und Gesetze befolgen!**

AG Migrantinnen in der Sexarbeit

Ban Ying, Berlin/ highLights, Berlin/ Hydra,
Berlin/ Madonna, Bochum/ Nitribitt,
Bremen/ agisra, Frankfurt Main/ FIM,
Frankfurt Main/ Amnesty for Women,
Hamburg/ Mucolade, Hamburg/ TAMPEP,
Hamburg/ Phoenix, Hannover/ Kassandra,
Nuremberg/ Huren Selbsthilfegruppe,
Saarbrücken.

STELLUNGNAHME

Seit einem Jahr gilt in Deutschland ein neues Prostitutionsgesetz, von dem viele Menschen, die in der Sexindustrie arbeiten, profitieren.

Obwohl wir anerkennen, dass es sich hierbei um einen ersten positiven Schritt handelt, erwarten wir, dass in einem zweiten Schritt die Situation der MigrantInnen die in der Prostitution tätig sind, berücksichtigt werden. Sie machen ca. 60% der in diesem Zweig Tätigen aus.

Jedoch unterliegen migrierte Prostituierte der Reglementierung und Kontrolle und werden kriminalisiert. Durch die ausländerrechtlichen Regelungen treffen insbesondere die Prostituierten aus Ländern außerhalb der EU, die über die Hälfte der Sexarbeiterinnen in Deutschland ausmachen. Die Halblegalität oder Illegalität ihrer Erwerbstätigkeit drängt sie in Ausbeutungs- und Abhängigkeitsverhältnisse (nicht nur von Zuhältern). Vor allem die Bestimmungen des Ausländer- und Strafrechts führen zu unwürdigen Arbeitsbedingungen und verhindern arbeitsrechtliche Mindeststandards und somit selbstbestimmte Formen der Berufsausübung.

Illegalisiert hier zu arbeiten, heißt unter enormem Druck zu stehen, sich in ständiger Angst vor einer Polizeikontrolle bzw. Razzia zu befinden. Bei einer Polizeikontrolle werden Prostituierte häufig diskriminierend behandelt, alles wird durchsucht bis hin zur Leibesvisitation, das Geld wird beschlagnahmt, sie werden erkenntnisdienlich behandelt, es werden Fotos gemacht und oft werden keine DolmetscherInnen zur Verfügung gestellt. Anschließend werden die Frauen ausgewiesen oder abgeschoben. Bestehen noch unbezahlte Schulden durch die hohe Vermittlungsgebühr, ist dieses besonders dramatisch.

Die fehlende legale Grundlage für die Arbeitsmigration und die gleichzeitige Nachfrage nach Arbeitskräften in der Prostitution, schaffen jedoch einen eklatanten Widerspruch zwischen offizieller Politik der Zielländer und tagtäglicher Praxis. Gerade der halblegale Charakter dieser Tätigkeit, in Verbindung mit dem Fehlen jeglicher arbeitsrechtlicher Standards, schafft ausbeuterische Arbeitsbedingungen.

Repressive Strategien, wie die verstärkte Beschränkung der Migration und strengere ausländerrechtliche und strafrechtliche Verfolgung, sind politisch und sozial kurzsichtig, d.h., sie wirken sich negativ aus und bieten keine dauerhaften Lösungen. Zugleich scheinen diese repressiven Maßnahmen für den Staat am verlockendsten, obgleich sie offensichtlich kontraproduktiv für die gesundheitlichen, rechtlichen sowie sozialen Anliegen der migrierten Sexarbeiterinnen sind.

Es wird versucht, die Diskussion auf den Frauenhandel zu lenken. Dadurch wird die Diskussion um Migration, Prostitution und Menschenhandel undifferenziert vermischt. Dies liegt im Interesse der deutschen und europäischen Polizei- und Grenzbehörden, da so die Kontrollen und die Razzien legitimiert und die Abschiebungen beschleunigt werden können.

Hilfreich können nur solche Strategien sein, in deren Zentrum die Stärkung der Rechte der betroffenen Frauen als Arbeitsmigrantinnen und Prostituierte steht. Dafür ist es notwendig, ihre Belange und Interessen zu berücksichtigen. Die Unterstützungsstrategien sollten sich auf die Stärkung der Selbstbestimmung der Frauen in allen Stadien der Migration konzentrieren. Man sollte in diese Richtung wirken und alles dafür tun, dass die Frauen die Kontrolle über ihr Leben behalten.

FORDERUNGEN

Die **AG Migrantinnen in der Sexarbeit** ruft alle Organisationen, die mit in der Sexindustrie beschäftigten Migrantinnen arbeiten, dazu auf, die Forderung nach Legalisierung der migrierten Prostituierten zu unterstützen und verstärkt Anstrengungen zu unternehmen, damit Wege geschaffen werden, die es den migrierte Frauen erlauben, ihre sozialen und Arbeitsrechte zu garantieren.

- **Für diejenigen, die hier schon leben und arbeiten**, fordern wir eine Amnestieregelung, die migrierten Sexarbeiterinnen erlaubt, ihre Situation im Lande zu legalisieren
- **Für diejenigen, die nach Deutschland kommen wollen, um in der Sexindustrie zu arbeiten**, fordern wir ein entsprechendes Arbeits- und Aufenthaltsrecht
- Die Verweigerung allgemeiner Rechte verhindert eine angemessene soziale und gesundheitliche Versorgung für migrierte Sexarbeiterinnen, daher empfehlen wir einen freien Zugang zu allen Versorgungsangeboten.
- Über je mehr Rechte die Frauen verfügen, desto weniger sind sie von anderen abhängig und desto schwieriger wird es, sie auszubeuten und zu erpressen
- **Bekämpfung des Frauenhandels darf nicht zu einer Bekämpfung der Prostitution führen**

Aufgrund dieser Maßnahmen, könnten die Frauen sich versichern und gegebenenfalls Anzeige gegen VermittlerInnen, BordellbetreiberInnen und gewalttätige Kunden oder ArbeitgeberInnen erstatten – ohne Angst vor Ausweisungen haben zu müssen. Sie wären unabhängiger und somit weniger erpressbar. Die Strukturen und Wege wären sichtbarer, da sie

AG Migrantinnen in der Sexarbeit

aus der Grauzone herausgeholt würden und könnten damit auch für die Frauen sicherer werden.

April 2003