

Kleine Anfrage mit Antwort

Wortlaut der Kleinen Anfrage

der Abgeordneten Ursula Helmhold, Georgia Langhans (GRÜNE), eingegangen am 28.07.2005

Verteilung der Opfer von Menschenhandel in die niedersächsischen ZAAB

Die Vorschrift des § 15 a AufenthG besagt, dass unerlaubt eingereiste Ausländer, die weder um Asyl nachsuchen noch in Abschiebungshaft genommen und aus der Haft abgeschoben werden können, vor der Entscheidung über die Aussetzung der Abschiebung oder die Erteilung eines Aufenthaltstitels auf die Länder verteilt werden. Menschenhandelsopfer reisen in aller Regel illegal in die Bundesrepublik Deutschland ein. Gemäß § 15 a Abs. 1 AufenthG werden die Opfer von Menschenhandel somit in das bundesweite Verteilungssystem aufgenommen. Damit ist die Unterbringung der Opfer in Niedersachsen in die ZAAB Braunschweig und die ZAAB Oldenburg als Verteilung veranlassende Stellen und Aufnahmeeinrichtungen bestimmt worden.

Durch die zentrale Unterbringung in den Aufnahmestellen ist eine Gefährdung der Opfer gegeben, da die Opfer für die Täter leicht ermittelbar und damit schnell auffindbar sind. Schlimmstenfalls sind Opfer und Täter gemeinsam in einer ZAAB untergebracht. Zumindest aber sind diese Einrichtungen für jedermann und damit auch für die Täter leicht zugänglich. Den Tätern ist damit ein Zugriff auf die Opfer möglich. Eine angemessene Betreuung der Opfer ist in diesen Einrichtungen nicht vorgesehen. Sie erhalten keine psychotherapeutische Behandlung, obgleich die Opfer in aller Regel schwer traumatisiert sind.

Nach der EU-Richtlinie 2004/81/EG des Europäischen Rates vom 29. April 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren, muss dem Menschenhandelsopfer in Anbetracht seiner Schutzbedürftigkeit Unterstützung gewährt werden. Diese Unterstützung sollte es ihm erlauben, sich zu erholen und dem Einfluss der Täter zu entziehen. Daneben ist dem Menschenhandelsopfer die medizinische Behandlung, zu der auch eine angemessene psychotherapeutische Behandlung gehört, zu gewähren. Die Umsetzungsfrist für diese EU-Richtlinie läuft erst im August 2006 ab. Dennoch dürfen nach Erlass einer EU-Richtlinie keine nationalen Regelungen erlassen werden, die deren Regelungsgehalt unterlaufen. Das Zuwanderungsgesetz mit der Vorschrift des § 15 a AufenthG ist jedoch zum 1.1.2005 und damit nach Erlass der Richtlinie (April 2004) in Kraft getreten.

Nach § 15 a Abs. 1 S. 6 AufenthG kann von einer Verteilung an einen bestimmten Ort aus zwingenden Gründen abgesehen werden. Die vorläufigen Anwendungsvorschriften des Bundesinnenministeriums sehen deshalb vor, dass sonstige zwingende Gründe, die der Verteilung an einen bestimmten Ort entgegenstehen, so z. B. der Schutz von Personen, die als (Opfer-) Zeugen in einem Strafverfahren wegen Menschenhandels benötigt werden und zur Aussage bereit sind, ebenfalls bei der Verteilung zu berücksichtigen sind. Die vorläufige Niedersächsische Verwaltungsvorschrift bestimmt jedoch nicht, wann konkret von einer Verteilung nach § 15 a Abs. 1 S. 6 AufenthG abgesehen werden kann.

In der ZAAB in Braunschweig und Oldenburg halten sich Opfer von Menschenhandel auf, die von der Polizei und der zuständigen Ausländerstelle dort untergebracht wurden. Diesen Betroffenen wird offensichtlich nicht der notwendige Schutz, eine begleitende Betreuung sowie Raum für Erholung gewährt, da der Zugriff durch die Täter jederzeit besteht. Gerade jedoch die Betreuung ist von besonderer Notwendigkeit. Die Opfer von Menschenhandel sollen die Möglichkeit erhalten, sich umfassend (in einem geschützten Raum), in voller Kenntnis der Sachlage und unter Abwägung der Gefahren, denen sie sich aussetzen, entscheiden zu können, ob sie mit den zuständigen Polizei-, Strafverfolgungs- und Justizbehörden kooperieren, damit gewährleistet ist, dass ihre Kooperation freiwillig erfolgt und somit wirkungsvoller ist. Schutz, Betreuung und Beratung bedürfen jedoch nicht nur Opfer von Menschenhandel, die bereits als Zeuginnen oder Zeugen zur Verfügung stehen, sondern auch Betroffene, die nicht oder nicht mehr als potenzielle Zeuginnen oder Zeugen in Frage kommen. Die EU-Richtlinie unterscheidet hier nicht.

Wir fragen die Landesregierung:

1. Wird in Niedersachsen die EU-Richtlinie 2004/81/EG bereits umgesetzt?
2. Wird die Landesregierung sich bei der nationalen Umsetzung der EU-Richtlinie 2004/81/EG dafür einsetzen, dass nicht nur (Opfer-) Zeugen in einem Strafverfahren, sondern auch von Menschenhandel Betroffene, die (noch) nicht zu einer Aussage bereit sind bzw. zur Aussage bereit sind, aber nicht mehr als Zeugen benötigt werden, von einer Verteilung ausgeschlossen sind?
3. Sieht die Landesregierung bei der Unterbringung der Opfer die Notwendigkeit, aus Gefährdungs- und Betreuungsaspekten diese nicht in den ZAABs unterzubringen?
4. Wird die Landesregierung bei allen Opfern von Menschenhandel, egal ob sie als Zeuginnen oder Zeugen in Betracht kommen oder nicht, konkret von einer Verteilung nach § 15 a Abs. 1 S. 6 AufenthG absehen und entsprechende Regelungen in die niedersächsischen Verwaltungsvorschriften aufnehmen? Wenn nein, warum nicht?
5. Kann die Landesregierung ausschließen, dass sich in den niedersächsischen ZAABs Opfer von Menschenhandel, die entweder zur Aussage bereit oder zur Aussage (noch) nicht bereit sind, befinden? Um wie viele Personen handelt es sich nach der Einschätzung der Landesregierung hierbei?
6. Wie stellt die Landesregierung sicher, dass Opfer von Menschenhandel, die in den ZAABs untergebracht werden, Zugang zu Beratungs- und Betreuungsangeboten haben?
7. Wie wird nach Ansicht der Landesregierung sichergestellt, dass Opfer von Menschenhandel, die in den ZAABs untergebracht sind, vor dem Einfluss der Täter geschützt sind?
8. Kann die Landesregierung ausschließen, dass gerade diejenigen Personen, die noch nicht zu einer Aussage bereit sind, weil sie in völliger Unwissenheit über ihre Opferrechte sind, eine sichere Unterbringung und eine angemessene Betreuung benötigen, den hiesigen Strafverfolgungsbehörden als wichtige Zeuginnen oder Zeugen für die Verfahren gegen die Schleusungskriminalität verloren gehen, da sie schutzlos in den ZAABs untergebracht werden?
9. Hält die Landesregierung eine effektive Strafverfolgung gegen Menschenhandel ohne Opferzeuginnen oder -zeugen für möglich?
10. Wie beurteilt die Landesregierung die Auffassung, dass durch einen verbesserten Schutz und eine intensivere Beratung und Betreuung der Opfer von Menschenhandel künftig eine durchgreifendere strafrechtliche Verfolgung der Täter möglich wäre?

(An die Staatskanzlei übersandt am 03.08.2005 - II/724 - 375)

Antwort der Landesregierung

Niedersächsisches Ministerium
für Inneres und Sport
- 41.21-12235-3.9 -

Hannover, den 11.11.2005

Wie gegenüber dem Niedersächsischen Landtag wiederholt dargelegt, misst die Niedersächsische Landesregierung der Bekämpfung des Menschenhandels seit jeher eine hohe Priorität zu und hat hierzu eine Vielzahl an Initiativen und Maßnahmen zum Schutz und zur besonderen Betreuung der Opfer des Menschenhandels ergriffen. Auch zur Durchsetzung des staatlichen Strafverfolgungsanspruchs ist es unabdingbar, Opfer von Menschenhandel als Zeuginnen und Zeugen zu gewinnen, da deren Aussagen häufig das einzige Beweismittel in den gegen die Täter gerichteten Strafverfahren sind.

Opfer von Menschenhandel bedürfen besonderer Betreuungs- und Schutzangebote. Die Voraussetzungen dafür sind in Niedersachsen bereits seit längerem geschaffen. Beispielsweise bestehen

Hilfsmöglichkeiten der spezialisierten Einrichtungen wie z. B. KOBRA, SOLWODI und des Sozialdienstes katholischer Frauen (SKF). Darüber hinaus existieren in ganz Niedersachsen Opferhilfebüros, die in geeigneten Fällen Hilfe anbieten können. Die Zusammenarbeit von Polizei, Staatsanwaltschaft und Fachberatungsstellen (FBS) zum Schutz von Opferzeuginnen und -zeugen in Fällen von Menschenhandel wurde durch den Gemeinsamen Runderlass des Niedersächsischen Ministerium für Inneres und Sport, des Niedersächsischen Justizministeriums und des Niedersächsischen Ministeriums für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit vom 10.10.2001 (Nds. MBl. S 804) geregelt.

Darüber hinaus steht es für die Niedersächsische Landesregierung außer Frage, dass der besonderen Situation der Opfer des Menschenhandels schon in der Phase der Verteilung und anschließenden Unterbringung angemessen Rechnung zu tragen ist. So sind die Ausländerbehörden bereits frühzeitig in den mit Runderlass des MI vom 07.02.2005 (Nds. MBl. S. 206) veröffentlichten Anwendungshinweisen zum Asylverfahrensgesetz und zu § 15 a des Aufenthaltsgesetzes darauf hingewiesen worden, dass in den Fällen, in denen Ausländerinnen und Ausländer vor der Verteilung nachweisen, dass „zwingende Gründe“ einer Verteilung an einen bestimmten Ort entgegenstehen, eine Weiterleitung an die nächstgelegene Zentrale Aufnahme- und Ausländerbehörde (ZAAB) unterbleibt (§ 15a Abs. 2 Satz 2 AufenthG). Solche Gründe können selbstverständlich bei Personen vorliegen, die bereits in diesem Stadium ihres Aufenthaltes als Opfer von Menschenhandel identifiziert wurden. Diese Hinweise zu § 15 a des Aufenthaltsgesetzes sind wortgleich in die Vorläufige Niedersächsische Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz vom 31.03.2005 (Vorl. Nds. VV-AufenthG) übernommen worden, die den Ausländerbehörden übermittelt wurde.

Des weiteren hat das Land Niedersachsen auch den Regelungsinhalt der genannten Richtlinie des Europäischen Rates 2004/81/EG vom 29. April 2004 (Amtsblatt Nr. L 261/19) über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren, die vom Bundesgesetzgeber spätestens bis zum 06. August 2006 umgesetzt werden muss, bereits im Vorfeld der gesetzlichen Umsetzung in die Vorl. Nds. VV-AufenthG aufgenommen. Zu § 25 AufenthG ist ausdrücklich ausgeführt, dass Opfer von Menschenhandel, die bereit sind, mit der Polizei zusammenzuarbeiten, eine Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25 Abs. 4 Satz 1 AufenthG erhalten können.

Dies vorausgeschickt, beantworte ich die Fragen namens der Landesregierung wie folgt:

Zu 1:

Ja, im Rahmen der Vorl. Nds. VV AufenthG. So soll nach Nummer 25.4.1.2.3 Ausländerinnen, die sich illegal in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten, eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4 Satz 1 AufenthG erteilt werden, solange sie in diesem Zusammenhang in einem Strafverfahren als Zeuginnen oder Zeugen benötigt werden und aussagen wollen. Nach Nr. 25.4.1.2.4 kann die Aufenthaltserlaubnis darüber hinaus auf der Grundlage des § 25 Abs. 3 AufenthG verlängert werden, sofern aus Gründen des Zeugenschutzes ein Daueraufenthalt im Bundesgebiet geboten sein sollte. Bei ausreisepflichtigen Personen kann nach Nr. 50.2.2.2 durch eine entsprechende Bemessung der Frist zur freiwilligen Ausreise für die Dauer von mindestens vier Wochen von einer Abschiebung abgesehen werden. Eine Abschiebung vor Ablauf dieser „Überlegensfrist“ kommt nach den Regelungen der VV nur in besonderen Ausnahmefällen in Betracht.

Zu 2:

Für Personen, die nicht zu einer Aussage bereit sind, wird die Landesregierung sich nicht einsetzen, weil dafür auch nach der Richtlinie keine Veranlassung besteht.

Zu 3:

Falls sich aus Gefährdungs- und Betreuungsaspekten die Notwendigkeit einer anderweitigen Unterbringung ergeben sollte, werden - wie bisher schon - Opfer von Menschenhandel durch Fachberatungsstellen in geeigneten Einrichtungen oder Wohnungen untergebracht (vgl. Ziffer 2.3 des in den Vorbemerkungen genannten Erlasses). Durch das Sozialministerium werden Unterbringungsmöglichkeiten (SOLWODI und SKF) und die Betreuung der Opfer von Frauenhandel (z. B. KOBRA) mit einer Summe von jährlich insgesamt 355 000 Euro gefördert.

Zu 4:

Auf die Vorbemerkung und auf die Antwort zu 2 wird verwiesen.

Zu 5:

Nach Kenntnis der Landesregierung halten sich gegenwärtig keine Opfer von Menschenhandel in den ZAAB auf.

Zu 6:

Sofern ein Verdacht auf Menschenhandel erst während einer Unterbringung in einer ZAAB festgestellt und verifiziert worden ist, erhalten die betroffenen Frauen durch die dortigen Sozialdienste und die Polizei sofort eine erste Information über ihre Rechte und das Angebot der spezialisierten Opferschutzorganisationen. Den Opfern wird auch ein Merkblatt überreicht, das in zehn Sprachen vorrätig ist und ebenfalls über die o. a. Rechte und Hilfsangebote informiert.

Zu 7:

Sollte während des Aufenthaltes von Opferzeuginnen- und zeugen in einer ZAAB durch die ermittlungsführende Polizeidienststelle eine entsprechende Gefährdungslage festgestellt werden, so können neben erforderlichen Sofortmaßnahmen durch die örtlich zuständige Polizeidienststelle umgehend weitere polizeiliche Schutzmaßnahmen durch das LKA Niedersachsen getroffen werden. Dies umfasst auch - wie bereits in einem Einzelfall in diesem Jahr praktiziert - die unverzügliche Unterbringung in einer geeigneten Schutzwohnung oder in einem Frauenhaus.

Zu 8:

Die Landesregierung geht davon aus, dass durch die von ihr getroffenen Maßnahmen keine Zeuginnen und Zeugen für die Verfahren gegen die Schleusungskriminalität verloren gehen.

Zu 9:

Nein.

Im Bereich des Menschenhandels sind die Aussagen von Opfern von Zwangsprostitution häufig die einzigen Beweismittel im Strafverfahren. Es ist daher ein besonderes Anliegen der Strafverfolgungsbehörden, diese Opfer als Zeuginnen zu gewinnen und durch psychosoziale Betreuung zu stabilisieren.

Zu 10:

Eine durchgreifende strafrechtliche Verfolgung der Täter hängt in erster Linie von den straf- und strafprozessrechtlichen Möglichkeiten der Ermittlungsbehörden ab. Neben den bereits dargestellten Maßnahmen zum Schutz der Opfer von Menschenhandel ist die Einführung einer Kronzeugenregelung ein wirksames rechtliches Instrumentarium, das es nicht nur ermöglicht, Straftaten im Bereich des Menschenhandels aufzuklären und die Täter einer Bestrafung zuzuführen; es dient auch den Interessen der traumatisierten Opferzeuginnen und Opferzeugen, denen dadurch im günstigsten Fall sogar eine Hauptverhandlung in Gegenwart der ehemaligen Peiniger erspart werden könnte.

Niedersachsen hat deshalb bereits am 18.12.2003 zusammen mit Bayern einen Gesetzentwurf zur Einführung einer Kronzeugenregelung in den Bundesrat eingebracht (BR-Drucksache 958/03). Diesem Gesetzentwurf ist die Bundesregierung in der 15. Wahlperiode trotz eines nahezu einhelligen und befürwortenden Votums der Strafverfolgungspraxis nicht näher getreten, obwohl eine in der Form des vorliegenden Gesetzentwurfs effizient und rechtsstaatlich unbedenklich ausgestaltete Kronzeugenregelung geeignet wäre, auch Straftaten des (organisierten) Menschenhandels wirksam zu bekämpfen.

Uwe Schünemann