

Antrag

**der Fraktion GRÜNE und
der Fraktion der SPD**

und

Stellungnahme

**des Ministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie,
Frauen und Senioren**

**Neuen Herausforderungen im Bereich Menschenhandel zum
Zweck der Arbeitsausbeutung und zum Zweck der sexuellen
Ausbeutung wirksam begegnen**

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen,

I. zu berichten,

1. wie weit nach ihrer Kenntnis auf Bundesebene die Umsetzung der EU-Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz der Opfer nach Scheitern eines Gesetzentwurfs Ende der letzten Legislaturperiode inzwischen vorangeschritten ist und inwieweit sie sich für die Umsetzung eingesetzt hat;
2. inwieweit sie die Aussage des sogenannten Palermo-Protokolls, dass Zwangsarbeit eine Form des Menschenhandels sei, durch § 233 Strafgesetzbuch (StGB) ausreichend berücksichtigt sieht;
3. inwieweit sie es für sinnvoll erachtet, dass eine eigenständige Strafnorm gegen sexuellen Missbrauch von Opfern von Menschenhandel eingeführt wird, damit die Menschen, die eine Zwangslage wissentlich und willentlich ausnutzen, haftbar gemacht werden können;
4. inwieweit aus ihrer Sicht Änderungen des Aufenthaltsgesetzes vorgenommen werden müssten, um der in der EU-Richtlinie 2011/36/EU implizierten Pflicht des Staats, aussagebereiten Opfern für den Zeitraum nach Zeugenaussagen Unterstützung und Betreuung zu gewährleisten, nachkommen zu können und ob sie deshalb eine entsprechende Bundesratsinitiative für sinnvoll erachtet;
5. welche Bedeutung sie einer professionellen psychosozialen Zeugen- und Prozessbegleitung einräumt, insbesondere auch im Hinblick auf die Gewinnung von Zeugenaussagen zur Überführung der Täter;

6. welche Möglichkeiten sie sieht, dass Opfer von Menschenhandel, auch von Menschenhandel, der nicht mit einem tätlichen Angriff bzw. einer Körperverletzung einherging, tatsächlich eine finanzielle Entschädigung erlangen können, ob sie eine Ergänzung bestehender Regelungen für notwendig erachtet und welche Konsequenzen ihr am 5. September 2013 bei der Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder vorgelegter Beschlussvorschlag hatte, wonach die Bundesregierung bestehende Zugangshindernisse bei der Gewährung staatlicher Entschädigungsleistungen abbauen möchte;
 7. inwieweit ihr Fälle von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung in Baden-Württemberg bekannt sind (mit Angabe der Anzahl der angezeigten Fälle, der Anzahl der Verurteilungen und der Gesamtzahl der verurteilten Täter);
 8. welche Möglichkeiten sie sieht, die Strafverfolgung und Haftbarmachung von Vermittlungsagenturen und Arbeitgebern in Fällen von Menschenhandel zur Ausbeutung der Arbeitskraft zu verbessern;
 9. inwieweit sie es im Sinne der Prävention, des Opferschutzes und der Strafverfolgung von Menschenhandel für sinnvoll hält, dass Deutschland die sogenannte Wanderarbeiterkonvention (Internationales Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen) ratifiziert;
 10. welche Kenntnisse ihr darüber vorliegen, dass in Baden-Württemberg weitere Formen des Menschenhandels, wie beispielsweise Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung durch Betteltätigkeiten, der Ausnutzung strafbarer Handlungen und der Organentnahme, stattfinden;
- II. 1. die verantwortlichen Ressorts und Behörden, die kommunalen Spitzenverbände, die Fachberatungsstellen für Opfer von Menschenhandel, Verbände und gesellschaftliche Vertretungen erneut zum Runden Tisch Menschenhandel Baden-Württemberg einzuladen, insbesondere um den Kooperationsleitfaden zu aktualisieren, im Hinblick auf die Thematik Arbeitsausbeutung zu erweitern und die Zuständigkeiten der Leistungsbehörden bei Opfern von Menschenhandel in Baden-Württemberg zu klären;
2. die Richtlinien des im Jahr 2008 in Baden-Württemberg eingerichteten Fonds für Opfer von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung im Hinblick auf Angehörige von Drittstaaten und spezielle Bedarfe im Zusammenhang mit Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung zu überprüfen;
3. sich bei der Bundesregierung für eine Verankerung der Prozessbegleitung für Fälle des Menschenhandels in der Strafprozessordnung einzusetzen.

14. 08. 2014

Sitzmann, Lucha
und Fraktion

Schmiedel, Wölflé
und Fraktion

Begründung

Die Umsetzungsfrist für die EU-Richtlinie 2011/36/EU ist bereits im April 2013 abgelaufen. Die schwarz-gelbe Bundesregierung hat im Juni 2013 einen Gesetzentwurf vorgelegt, der in der Anhörung im Rechtsausschuss von allen Sachverständigen abgelehnt wurde. Der Bundesrat hat im September 2013 den Vermittlungsausschuss angerufen. Mit diesem Antrag soll der aktuelle Stand abgefragt werden.

In Baden-Württemberg fördert das Land bislang drei Beratungsstellen, die Opfer von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung betreuen und beraten. Die Mitarbeiterinnen dieser Beratungsstellen und der baden-württembergische Projektpartner des Bundesprojekts Faire Mobilität berichten in den letzten Monaten vermehrt von Hilfesuchenden, die Opfer von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung geworden sind. Auch bislang wenig beachtete, in der EU-Richtlinie benannte andere Formen des Menschenhandels, sollen in Baden-Württemberg vorkommen. Für diese Hilfesuchenden fehlen bislang entsprechende Anlaufstellen und Unterstützungsangebote.

Der 2007 vom Runden Tisch Menschenhandel verabschiedete Kooperationsleitfaden („Leitfaden für die Kooperation zwischen Behörden und Fachberatungsstellen in Baden-Württemberg zur Verbesserung des Schutzes von Opfern und der Strafverfolgung in Fällen von Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung [§ 232 StGB]“) muss den veränderten politischen und gesellschaftlichen Bedingungen angepasst und entsprechend aktualisiert werden. Angesichts der neu auftretenden Formen des Menschenhandels erscheint es notwendig, dass die für die Prävention und Intervention verantwortlichen Akteure (Ministerien, kommunale Spitzenverbände, Vertreter und Vertreterinnen des Bündnisses Faire Arbeitsmigration Baden-Württemberg und andere) wirksam kooperieren und notwendige Maßnahmen erüieren.

Stellungnahme*)

Mit Schreiben vom 29. Oktober 2014 Nr. 2-0141.5/15/5630 nimmt das Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren im Einvernehmen mit dem Ministerium für Finanzen und Wirtschaft, dem Innenministerium, dem Justizministerium und dem Ministerium für Integration zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen,
I. zu berichten,*

1. wie weit nach ihrer Kenntnis auf Bundesebene die Umsetzung der EU-Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz der Opfer nach Scheitern eines Gesetzesentwurfes Ende der Legislaturperiode inzwischen vorangeschritten ist und inwieweit sie sich für die Umsetzung eingesetzt hat;

Zu I. 1.:

Der Bundesrat hat in der Sitzung vom 20. September 2013 zu dem vom Bundestag mehrheitlich beschlossenen Gesetz zur Bekämpfung des Menschenhandels und Überwachung von Prostitutionsstätten den Vermittlungsausschuss angerufen (Drucksache 641/13). Das Gesetzgebungsverfahren wurde vor dem Ende der Legislaturperiode nicht abgeschlossen.

In der neuen Legislaturperiode hat die Bundesregierung bisher keinen Gesetzesentwurf vorgelegt, obwohl die Mitgliedstaaten der EU gemäß Artikel 22 Absatz 1 der Richtlinie 2011/36/EU verpflichtet sind, die zu deren Umsetzung erforderlichen Rechtsnormen bis 6. April 2013 in Kraft zu setzen. Der Bundesregierung sind der Fristablauf und der deshalb bestehende Zeitdruck bekannt. Konkrete Planungen zur Umsetzung der EU-Richtlinie 2011/36/EU sind in Baden-Württemberg allerdings nicht bekannt.

Bereits im Rahmen der 23. Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder am 5. September 2013 wurde ein Antrag Baden-Württembergs zum Thema „Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum

*) Der Überschreitung der Drei-Wochen-Frist wurde zugestimmt.

Schutz seiner Opfer“ beraten. Ziel des Antrags war die Feststellung, dass Deutschland seiner Verpflichtung, die im April 2011 ergangene EU-Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer binnen zwei Jahren in nationales Recht umzusetzen, nicht vollständig nachgekommen ist. Die Bundesregierung sollte daher aufgefordert werden, ihrer Umsetzungspflicht umfassend nachzukommen und dabei insbesondere bestehende Zugangshindernisse bei der Gewährung staatlicher Entschädigungsleistungen abzubauen, sich für umfassende Beratungsmöglichkeiten für Opfer sowie Schulungen für diejenigen, die mit Opfern von Menschenhandel zu tun haben können, einzusetzen sowie eine nationale Berichterstattungsstelle zu schaffen. Der Antrag fand keine Mehrheit.

Auch die 9. Integrationsministerkonferenz am 19./20. März 2014 in Magdeburg hat sich mit dem Thema „Migrantinnen und Migranten schützen – Menschenhandel bekämpfen“ befasst. Sie hat auf Antrag Baden-Württembergs und anderer Länder nahezu einstimmig festgestellt, dass den Opfern von Menschenhandel intensive Unterstützung, Betreuung und Beratung angeboten werden muss. Die Bundesregierung wurde aufgefordert, die Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels zügig in nationales Recht umzusetzen.

Die Verbesserung des Schutzes von Opfern der Zwangsprostitution wird an mehreren Stellen des Koalitionsvertrages des Bundes genannt (vgl. S. 10 f., 73, 104 oder 125). Die Bundesregierung plant derzeit eine Änderung des Prostitutionsgesetzes. Hierzu fanden bereits mehrere Anhörungen statt, so z. B. am 21. Mai 2014 vor dem Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Bundestages und zuletzt am 12. Juni 2014 mit Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Praxis, zu der auch Vertretungen der Selbstorganisation von Prostituierten eingeladen waren. Ein Referentenentwurf ist noch nicht erstellt worden. Diskutiert werden z. B. eine Anhebung des Mindestalters für Prostitution von 18 auf 21 Jahre, Anzeige- und Nachweispflicht für die Ausübung von Prostitution, eine behördliche Erlaubnispflicht für Prostitutionsstätten, umfassende polizeiliche Kontrollrechte einschließlich verdachtsunabhängiger Kontrollen sowie das Verbot sog. Flatrate-Angebote. Baden-Württemberg hatte bereits in einer Entschließung des Bundesrats (BR-Drs. 314/10) gemeinsam mit anderen Bundesländern die Notwendigkeit einer weiteren Regulierung der Prostitution betont. Mit der BR-Entschließung (BR-Drs. 71/14) vom 11. April 2014 hat der Bundesrat wesentliche Aspekte der derzeit diskutierten Verbesserungsmöglichkeiten aufgegriffen und in der 921. Sitzung angenommen.

2. inwieweit sie die Aussage des sogenannten Palermo-Protokolls, dass Zwangsarbeit eine Form des Menschenhandels sei, durch § 233 Strafgesetzbuch (StGB) ausreichend berücksichtigt sieht;

Zu I. 2.:

Das sogenannte Palermo-Protokoll (Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität) sieht die Zwangsarbeit als mögliche Form der Ausbeutung an, die beim Hinzutreten weiterer Merkmale als Menschenhandel anzusehen ist. Es definiert in Artikel 3 Buchstabe a als Menschenhandel im Sinne des Protokolls „die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme von Personen durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderen 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. Die 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 Organen.“ Was unter Zwangsarbeit zu verstehen ist, wird nicht definiert. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass die von § 233 Absatz 1 Satz 1 StGB (Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft) erfasste „Beschäftigung zu Arbeitsbedingungen, die in einem auffälligen Missverhältnis zu den Arbeitsbedingungen anderer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer stehen, welche die gleiche oder eine vergleichbare Tätigkeit ausüben“ auch die von Artikel 3 Buchstabe a des Palermo-Protokolls gemeinte Zwangsarbeit umfasst.

3. inwieweit sie es für sinnvoll erachtet, dass eine eigenständige Strafnorm gegen sexuellen Missbrauch von Opfern von Menschenhandel eingeführt wird, damit die Menschen, die eine Zwangslage wissentlich und willentlich ausnutzen, haftbar gemacht werden können;

Zu I. 3.:

Einem Freier tatsächlich die Kenntnis über die Zwangslage einer Prostituierten nachzuweisen, ist in der praktischen Umsetzung oft nur schwer zu erreichen. Im Hinblick auf eine mögliche Strafbarkeit von Freiern bedarf es deshalb eindeutiger und objektiver Kriterien, die es dem Freier ermöglichen, die strafrechtliche Relevanz seines Handelns zu erkennen. Diese könnten an den situativen Interaktionsprozessen, wie beispielsweise dem Aushandeln des Dirnenlohns bzw. der Praktiken mit Dritten ohne Mitwirkung der Prostituierten oder dem direkten Abkassieren durch Dritte, abgeleitet werden. Eine solche Norm hätte eine Signalwirkung hinsichtlich der strafrechtlichen Mitverantwortung des Empfängers sexueller Dienstleistungen von Menschenhandelsopfern. Im Koalitionsvertrag des Bundes heißt es: „Wir werden nicht nur gegen die Menschenhändler, sondern auch gegen diejenigen, die wissentlich und willentlich die Zwangslage der Opfer von Menschenhandel und Zwangsprostitution ausnutzen und diese zu sexuellen Handlungen missbrauchen, vorgehen“. Die Umsetzung dieser Aussage wird die Landesregierung im Blick behalten und gegebenenfalls über den Bundesrat korrigierend eingreifen.

Zudem hat sich Baden-Württemberg bereits im Jahr 2012 auf der Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (GFMK) für einen Antrag eingesetzt, mit dem die Bundesregierung gebeten werden sollte, einen eigenen Straftatbestand für Freier zu schaffen, die wissentlich Dienste von Menschenhandelsopfern in Anspruch nehmen. Dieser GFMK-Antrag fand jedoch auf der GFMK-Konferenz knapp keine Mehrheit.

4. inwieweit aus ihrer Sicht Änderungen des Aufenthaltsgesetzes vorgenommen werden müssten, um der in der EU-Richtlinie 2011/36/EU implizierten Pflicht des Staats, aussagebereiten Opfern für den Zeitraum nach Zeugenaussagen Unterstützung und Betreuung zu gewährleisten, nachkommen zu können und ob sie deshalb eine entsprechende Bundesratsinitiative für sinnvoll erachtet;

Zu I. 4.:

Die Landesregierung hält es für richtig, das Aufenthaltsgesetz in Bezug auf die Umsetzung der EU-Richtlinie 2011/36/EU zu ändern. Das Aufenthaltsgesetz enthält zwar in § 25 Absatz 4 a eine humanitäre Sonderregelung für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis an Opfer von Menschenhandel. Die Regelung in ihrer geltenden Fassung dient jedoch vorrangig dem Ziel, die Durchführung eines Strafverfahrens gegen die Täter zu erleichtern. Um die in der EU-Richtlinie 2011/36/EU implizierte Pflicht des Staates, aussagebereiten Opfern frühzeitig und über das Strafverfahren hinaus Unterstützung und Betreuung zu gewährleisten, erfüllen zu können, sollte das Aufenthaltsrecht auch diesen Aspekt berücksichtigen.

In Anlehnung an den Beschluss des Bundesrates vom 11. April 2014 (Drucksache 71/14) sollte daher eine Regelung erfolgen, die darauf abzielt, den Opfern von Menschenhandel, die sich als Zeuginnen oder Zeugen in einem Strafverfahren zur Verfügung stellen, frühzeitig und rechtssicher eine aufenthaltsrechtliche Perspektive über das Strafverfahren hinaus zu eröffnen. Außerdem soll eine angemessene Regelung, auch unabhängig von einem Strafverfahren, für diejenigen Betroffenen von Menschenhandel getroffen werden, für die das Verlassen der Bundesrepublik Deutschland aufgrund ihrer Viktimisierung eine besondere Härte darstellen würde.

Die Bundesregierung erarbeitet derzeit den Entwurf eines „Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung“. Das Gesetz soll auch die Vereinbarungen aus dem Koalitionsvertrag des Bundes zur Verbesserung der aufenthaltsrechtlichen Situation der Opfer von Menschenhandel umsetzen. In Anbetracht des laufenden Gesetzgebungsverfahrens wird eine eigenständige Bundesratsinitiative nicht für erforderlich gehalten.

5. *welche Bedeutung sie einer professionellen psychosozialen Zeugen- und Prozessbegleitung einräumt, insbesondere auch im Hinblick auf die Gewinnung von Zeugenaussagen zur Überführung der Täter;*

Zu I. 5.:

Für die Landesregierung ist die psychosoziale Prozessbegleitung eine weitere wichtige Form der Unterstützung für erheblich betroffene Opfer schwerer Straftaten. Sie soll für diese Gruppe besonders schutzbedürftiger Verletzter von Straftaten die mit der Durchführung eines Strafverfahrens verbundenen Belastungen verringern und helfen, das Risiko der sekundären Viktimisierung zu mindern. Dies ist zugleich von Nutzen für die Justiz, weil die Aussagetüchtigkeit von Zeuginnen und Zeugen (z. B. höhere Konzentration und Aussagebereitschaft) durch ihre Stabilisierung steigt, da der Personalbeweis oftmals ein zentraler Bestandteil von Strafverfahren im Bereich des Menschenhandels ist und in der Regel keine Sachbeweise vorliegen.

Auch im Rahmen der Erstellung des Landesaktionsplans gegen Gewalt an Frauen wurde die Bedeutung der psychosozialen Prozessbegleitung hervorgehoben. Die Landesregierung wird den bereits begonnenen Prozess des Ausbaus weiterer Angebote für psychosozialer Prozessbegleitung nach den derzeit bundesweit erarbeiteten Standards konsequent fortführen (vgl. auch Antwort zu Ziffer II. 3.).

6. *welche Möglichkeiten sie sieht, dass Opfer von Menschenhandel, auch von Menschenhandel, der nicht mit einem tätlichen Angriff bzw. einer Körperverletzung einherging, tatsächlich eine finanzielle Entschädigung erlangen können, ob sie eine Ergänzung bestehender Regelungen für notwendig erachtet und welche Konsequenzen ihr am 5. September 2013 bei der Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder vorgelegter Beschlussvorschlag hatte, wonach die Bundesregierung bestehende Zugangshindernisse bei der Gewährung staatlicher Entschädigungsleistungen abbauen möchte;*

Zu I. 6.:

Im Koalitionsvertrag des Bundes wird die Schaffung eines „Modernen Entschädigungsrechts“ angekündigt. Die Landesregierung wird sich dafür einsetzen, dass im Rahmen einer geplanten Reform des Sozialen Entschädigungsrechts auch Opfer von Menschenhandel unter Beachtung der tragenden Grundsätze des Sozialen Entschädigungsrechts besser in den leistungsberechtigten Personenkreis einbezogen werden können. Ziel ist, das Recht der Sozialen Entschädigung und der Opferentschädigung in einem zeitgemäßen Regelwerk zukunftsfest neu zu ordnen. Hierbei soll den veränderten gesellschaftlichen Entwicklungen und Erkenntnissen auch im Bereich psychischer Gewalt Rechnung getragen werden. Opfer von Gewalttaten sollen schnellen und unbürokratischen Zugang zu Sofortmaßnahmen (z. B. Traumaambulanzen) erhalten und professionell begleitet werden. Ein transparenter und spezifischer Leistungskatalog soll zu einer verbesserten Teilhabe beitragen.

Im Übrigen wird auf I. 1. verwiesen.

7. *inwieweit ihr Fälle von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung in Baden-Württemberg bekannt sind (mit Angabe der Anzahl der angezeigten Fälle, der Anzahl der Verurteilungen und der Gesamtzahl der verurteilten Täter);*

Zu I. 7.:

Der Tatbestand des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft ist im Strafgesetzbuch im § 233 StGB geregelt. Darüber hinaus wird die Förderung des Menschenhandels gem. § 233 a StGB sanktioniert. Im Jahr 2013 wurde ein Fall in der Polizeilichen Kriminalstatistik fehlerhaft erfasst, tatsächlich waren es sechs Fälle.

	2009	2010	2011	2012	2013
Menschenhandel – Ausbeutung Arbeitskraft	0	2	3	2	7
Förderung Menschenhandel – Ausbeutung Arbeitskraft	3	1	2	1	1

Ausweislich der Strafverfolgungsstatistik für Baden-Württemberg ist die Zahl der Verurteilten wegen Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft (§ 233 StGB) sehr gering. 2008, 2009 und 2010 wurden je zwei Personen verurteilt. 2011 und 2012 gab es keine Verurteilung. 2013 wurde eine Person verurteilt. In dem genannten Zeitraum war keine Verurteilung wegen Förderung des Menschenhandels (§ 233 a StGB) zu verzeichnen.

Eine Umfrage der Landesregierung bei den Staatsanwaltschaften des Landes hat ergeben, dass entsprechende Anzeigen eher selten sind. Häufig sei in diesen Fällen ein Tatnachweis nicht zu führen. Die Staatsanwaltschaften führen dies auf die enge Tatbestandsfassung zurück, aber auch auf die Beweissituation. Ein Tatnachweis setze in der Regel aussagekräftige Zeugenangaben voraus. Daran fehle es oft aus ganz unterschiedlichen Gründen. So könne die Angst von Opferzeugen vor Repressalien eine Rolle spielen, aber auch die Furcht, selbst, beispielsweise wegen Verstoßes gegen das Aufenthaltsgesetz, belangt zu werden. Manche Opfer hätten auch kein Interesse an einer Strafverfolgung der Verdächtigen, weil sie an einer Fortsetzung des ausbeuterischen Arbeitsverhältnisses interessiert seien. Gelegentlich seien Zeugen auch nicht mehr greifbar, weil sie in ihre Heimat zurückgekehrt sind.

8. *welche Möglichkeiten sie sieht, die Strafverfolgung und Haftbarmachung von Vermittlungsagenturen und Arbeitgebern in Fällen von Menschenhandel zur Ausbeutung der Arbeitskraft zu verbessern;*

Zu I. 8.:

Die Verantwortlichen von Vermittlungsagenturen und Arbeitgeber können grundsätzlich auch wegen Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft (§ 233 StGB) oder Förderung des Menschenhandels (§ 233 a StGB), gegebenenfalls in Form der Beihilfe (§ 27 StGB), belangt werden. Bereits in der bisherigen Fassung des § 232 StGB macht sich strafbar, wer eine Person unter Ausnutzung einer Schwächesituation, die mit dem Aufenthalt in einem fremden Land verbunden ist, zur *Aufnahme oder Fortsetzung der Prostitution* oder zu *sexuellen Handlungen* bringt. Das Merkmal des „Dazu-Bringens“ erstreckt sich dabei auf sämtliche Formen unmittelbarer psychischer Beeinflussung. Erfasst werden z. B. auch einfache Aufforderungen, Angebote und Vorschläge sowie die Vermittlung. Ein zwingender gesetzgeberischer Handlungsbedarf für die ausdrückliche Nennung der Vermittlung zeichnet sich daher aus Sicht der Landesregierung derzeit nicht ab.

9. *inwieweit sie es im Sinne der Prävention, des Opferschutzes und der Strafverfolgung von Menschenhandel für sinnvoll hält, dass Deutschland die sogenannte Wanderarbeiterkonvention (Internationales Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen) ratifiziert;*

Zu I. 9.:

Die Landesregierung geht – unabhängig von der grundsätzlichen Frage, ob die Wanderarbeiterkonvention durch die Bundesrepublik ratifiziert werden sollte – nicht davon aus, dass eine Ratifizierung der sogenannten Wanderarbeiterkonvention die Prävention, den Opferschutz oder die Strafverfolgung von Menschenhandel positiv beeinflussen würde. Der rechtliche Rahmen, beispielsweise zur Verfolgung von Straftaten im Bereich des Menschenhandels (vgl. bspw. §§ 232, 233 StGB), ist in Deutschland gegeben und schließt die in der Wanderarbeiterkonvention als Wanderarbeiter definierten Personengruppe nicht aus.

10. welche Kenntnisse ihr darüber vorliegen, dass in Baden-Württemberg weitere Formen des Menschenhandels, wie beispielsweise Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung durch Betteltätigkeiten, der Ausnutzung strafbarer Handlungen und der Organentnahme, stattfinden;

Zu I. 10.:

Betteltätigkeiten sind grundsätzlich nicht verboten, mit Ausnahme des „aggressiven Bettelns“. Für den Begriff „aggressives Betteln“ gibt es jedoch keine allgemein anerkannte Definition. In der Regel werden darunter besonders aufdringliche Formen der Bettelei verstanden, bei denen der Bettlerinnen und Bettler beispielsweise der Passantin bzw. dem Passanten den Weg zu verstellen versucht, sie bzw. ihn durch Zupfen oder Festhalten an der Kleidung körperlich berührt oder beschimpft, weil sie bzw. er nichts geben will. Soweit dieses Verhalten im Einzelfall den Tatbestand einer Straftat (Beleidigung, Nötigung, Sammlungsbruch) oder einer Ordnungswidrigkeit erfüllt und nicht lediglich als lästig anzusehen ist, kann es polizeirechtlich relevant sein. Bislang ist es nicht gelungen, den Nachweis organisierten bzw. banden- und gewerbsmäßigen Handelns gerichtsverwertbar zu führen. Daher können über die hierarchische Stellung und die soziale Situation der Bettlerinnen und Bettler keine belastbaren Aussagen getroffen werden.

Organe entnehmen und transplantieren ist Hochleistungsmedizin. Verfahren und Organisation der Organentnahme, Organvermittlung und Transplantation sind in Deutschland durch das Transplantationsgesetz sehr streng geregelt, sodass im Zusammenhang mit Menschenhandel entnommene Organe von vornherein nicht in das System kommen können. Mit der Beihilfe zu § 18 Transplantationsgesetz (Verbot des Organhandels) besteht zudem eine entsprechende Strafnorm. Die Polizeiliche Kriminalstatistik weist für die letzten fünf Jahre jedoch keine Fälle aus.

II.

1. die verantwortlichen Ressorts und Behörden, die kommunalen Spitzenverbände, die Fachberatungsstellen für Opfer von Menschenhandel, Verbände und gesellschaftliche Vertretungen erneut zum Runden Tisch Menschenhandel Baden-Württemberg einzuladen, insbesondere um den Kooperationsleitfaden zu aktualisieren, im Hinblick auf die Thematik Arbeitsausbeutung zu erweitern und die Zuständigkeiten der Leistungsbehörden bei Opfern von Menschenhandel in Baden-Württemberg zu klären;

Zu II. 1.:

Der Landesregierung ist bewusst, dass der Leitfaden für die Kooperation zwischen Behörden und Fachberatungsstellen in Baden-Württemberg zur Verbesserung des Schutzes von Opfern und der Strafverfolgung in Fällen von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung vom September 2007 (im Folgenden: der Leitfaden) den heutigen Gegebenheiten nicht mehr vollständig gerecht wird. Der europäische Integrationsprozess ist seit dem Jahr 2007 weiter vorangeschritten. Beim Menschenhandel haben sich zum Teil neue Problemregionen und Problemfelder eröffnet. Der Leitfaden aus dem Jahr 2007 sollte deshalb aus Sicht der Landesregierung auf Aktualisierungs- und Optimierungsbedarf in sachlicher und rechtlicher Hinsicht überprüft werden. Im Leitfaden sind auch die Zuständigkeiten der Leistungsbehörden beschrieben. Die Überprüfung und gegebenenfalls Überarbeitung wird auch diesbezüglich Bestandteil einer Neufassung sein.

Menschenhandel ist eine besonders entwürdigende Erscheinungsform der professionellen, häufig organisierten Kriminalität. Opfer sind vor allem Frauen und Mädchen, die zur Prostitution gezwungen werden. Insofern müssen in einen neu gefassten Leitfaden die gesetzlichen Maßnahmen berücksichtigt werden, die der Bund ergreifen will, um die in der Prostitution Tätigen besser zu schützen. Der Bund will hierzu ein Prostituiertenschutzgesetz schaffen, das einen neuen rechtlichen Rahmen für die Ausübung der Prostitution und auch neue Zuständigkeiten schaffen wird. Nach derzeitigem Informationsstand soll das Gesetz noch bis Ende 2014 erarbeitet und bis etwa zur Jahresmitte 2015 verkündet werden.

Zudem sind im Koalitionsvertrag des Bundes weitere gesetzliche Verbesserungen im Bereich des Menschenhandels vorgesehen:

- Reform der Menschenhandelsstraftatbestände,
- gesetzliche Verbesserungen im Aufenthaltsgesetz,
- Verbesserung für Menschenhandelsopfer in Sozialleistungen.

Auch diese Neuregelungen müssen Eingang in einen aktualisierten Leitfaden finden.

Mit einer Neufassung bzw. Fortschreibung des Leitfadens soll daher begonnen werden, sobald das angekündigte Prostitutionsgesetz des Bundes in Kraft und somit der maßgebliche Regelungsinhalt bekannt ist.

Der Leitfaden von 2007 findet auf die Opfer von Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft (§ 233 StGB) keine Anwendung (vgl. Seite 4 des Leitfadens). Er ist beschränkt auf die Zusammenarbeit zum Schutz von Opfern von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung. Für dieses Themenfeld fördert das Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren vier Fachberatungsstellen mit je 60.000 Euro pro Jahr.

Aus heutiger Sicht erscheint es sinnvoll, den Bereich des Menschenhandels zum Zwecke der Arbeitsausbeutung nicht in diesen Leitfaden zu integrieren. Die behördlichen und sonstigen Zuständigkeiten sowie die rechtlichen Grundlagen divergieren zu stark. So wären beispielsweise beim Menschenhandel zur Ausbeutung der Arbeitskraft u. a. die Gewerkschaften, die Arbeitgeberverbände, die Arbeitsverwaltung, die Rentenversicherungsträger und sonstigen Sozialversicherungsträger etc. einzubeziehen. Die Bekämpfung von illegaler Beschäftigung, Schwarzarbeit und Arbeitsausbeutung vollzieht sich nach anderen rechtlichen Regelwerken als die Bekämpfung der Prostitution und der Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung.

Ob die Fachberatungsstellen für Opfer von Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung hier, in einem bereits bestehenden Beratungsumfeld, eine maßgebliche Rolle einnehmen könnten, muss sorgfältig geprüft werden. Zwar gibt es Organisationen, die am Thema Arbeitsausbeutung ein herausgehobenes Interesse haben. Die Fachberatungsstellen für Opfer von Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung sind jedoch sehr unterschiedlich aufgestellt, was den Aufbau einer Beratungsstruktur für Opfer von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung erschweren würde. Insbesondere weil die Fachberatungsstellen für Opfer von Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung dem Frauenunterstützungssystem zuzurechnen sind und daher überwiegend Frauen beraten. Nach zum Teil erfolgter Mitteilung der Beratungsstellen würde die Beratung und Unterstützung von Frauen erschwert oder traumatisierte Frauen würden die Beratung meiden, wenn auch Männer, die Opfer von Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung geworden sind, in dieselbe Beratungsstelle gehen würden.

Opfer von Menschenhandel unterfallen in der Regel dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II), dem Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch (SGB XII) oder dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG). Zuständig sind die Jobcenter, die Sozialämter und die unteren Aufnahmebehörden. Die Zuständigkeiten der Leistungsbehörden bei Opfern von Menschenhandel in Baden-Württemberg sind bundesrechtlich bzw. – in Anlehnung an das Bundesrecht – landesgesetzlich geregelt.

Opfer von Menschenhandel, die das 15. Lebensjahr vollendet, die die in § 7 a Zweites Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) genannte Altersgrenze noch nicht erreicht haben, erwerbsfähig und zudem hilfebedürftig sind sowie ihren gewöhnlichen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland haben, sind in der Regel leistungsberechtigt nach dem SGB II, ebenso Personen, die mit erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in einer sog. Bedarfsgemeinschaft leben. Für die Leistungserbringung zuständig sind die Jobcenter. Die örtliche Zuständigkeit ergibt sich abschließend aus der bundesrechtlichen Bestimmung des § 36 SGB II in Verbindung mit § 30 Abs. 3 Satz 2 Erstes Buch Sozialgesetzbuch (SGB I).

Dauerhaft nicht erwerbsfähige hilfebedürftige Opfer von Menschenhandel und solche, die aus anderen bundesgesetzlichen Gründen vom Leistungsbezug nach dem SGB II ausgeschlossen sind, können nach dem Recht der Sozialhilfe leistungsberechtigt sein. Sachlich zuständig sind insoweit die Sozialämter der Stadt- und Landkreise als örtliche Träger der Sozialhilfe (§ 3 Absatz 2, § 97 Absatz 1 Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch, SGB XII, in Verbindung mit § 1 Absatz 1 und § 2 des Gesetzes zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch, AGSGB XII). Die örtliche Zuständigkeit ergibt sich aus § 98 SGB XII und § 2 a AGSGB XII.

Unterfällt ein Opfer von Menschenhandel dem Asylbewerberleistungsrecht, richtet sich die Leistungsgewährung nach diesem Bundesgesetz. Sachlich zuständig sind in Baden-Württemberg die unteren Verwaltungsbehörden als untere Aufnahmebehörden (vgl. §§ 1, 2 Absatz 2 Nr. 3 und Absatz 4 Flüchtlingsaufnahmegesetz in Verbindung mit §§ 15, 17 und 19 Landesverwaltungsgesetz). Die örtliche Zuständigkeit ist in § 10 a Asylbewerberleistungsgesetz geregelt.

2. die Richtlinien des im Jahr 2008 in Baden-Württemberg eingerichteten Fonds für Opfer von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung im Hinblick auf Angehörige von Drittstaaten und spezielle Bedarfe im Zusammenhang mit Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung zu überprüfen;

Zu II. 2.:

Der Fonds für Opfer von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung (im Folgenden: der Fonds) wurde 2008 eingerichtet und mit einer Summe von 72.000 Euro ausgestattet. Im Zeitraum 1. August 2008 bis 31. Dezember 2013 haben die Fachberatungsstellen in insgesamt 65 Fällen Leistungen in Höhe von insgesamt etwa 43.300 Euro aus dem Fonds erbracht. Die Fachberatungsstellen haben damit in diesem Zeitraum im Durchschnitt in 12 Fällen pro Jahr Leistungen erbracht (durchschnittlich etwa 666 Euro pro Fall). Verwaltet wird der Fonds vom Kommunalverband für Jugend und Soziales (KVJS), der mitgeteilt hat, dass von den ursprünglichen Mitteln von 72.000 Euro zur Jahresmitte 2014 noch 16.250 Euro verfügbar sind.

Der Fonds wurde zu Zeiten der EU-Osterweiterung aufgelegt, um Frauen aus den damaligen EU-Beitrittsstaaten, insbesondere aus Bulgarien, Polen, Rumänien, der Tschechischen Republik, und der Slowakei, die Opfer von Menschenhandel geworden sind, schnell helfen zu können. Diese EU-Bürgerinnen waren nach einer damaligen Rechtsauslegung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zum Zweck der Arbeitsaufnahme eingereist und hatten weder Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II) noch auf Leistungen der Sozialhilfe nach dem Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch (SGB XII). Mittlerweile gehen jedoch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales und die Bundesagentur für Arbeit davon aus, dass die Leistungsausschlüsse in der Regel gerade nicht für EU-Unionsbürger(-innen) gelten, die Opfer von Menschenhandel geworden sind. Die Richtlinien für den Fonds sind daher den tatsächlichen und rechtlichen Verhältnissen anzupassen.

Dies ist Bestandteil der Arbeitsplanung des Ministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren für diese Legislaturperiode. Im Zuge einer Anpassung des Fonds an die geänderten rechtlichen und tatsächlichen Verhältnisse ist auch die Frage zu stellen, ob und inwieweit es in Anbetracht der bestehenden sozialen Leistungssysteme noch Raum für derartige Freiwilligkeitsleistungen des Landes gibt. Es ist nicht Aufgabe des Landes, bundesgesetzlich abschließende Leistungssysteme wie das SGB II und das SGB XII zu substituieren oder zu ergänzen und bundesrechtlich angeordnete Leistungsausschlüsse zu nivellieren.

Auf den Fonds haben die vier Fachberatungsstellen für Opfer von Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung Zugriff, die vom Land gefördert werden. Eine Ausweitung des Fonds auf Opfer von Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung wäre nur dann sinnvoll, wenn hier ein Gleichlauf zu den Zuständigkeiten der Fachberatungsstellen herzustellen wäre. Wie unter Ziffer II. 1. dargestellt ist es nach Ansicht der Landesregierung aber eher angezeigt, die unterschiedlichen Bereiche auch unterschiedlich zu behandeln.

3. sich bei der Bundesregierung für eine Verankerung der Prozessbegleitung für Fälle des Menschenhandels in der Strafprozessordnung einzusetzen.

Zu II. 3.:

Die Bundesregierung hat ein Gesetzgebungsvorhaben angekündigt, das Regelungen zur psychosozialen Prozessbegleitung enthalten soll. Baden-Württemberg wird das anstehende Gesetzgebungsverfahren konstruktiv begleiten.

Für Kinder und Jugendliche soll ein Rechtsanspruch auf kostenlose psychosoziale Prozessbegleitung bestehen, bei sonstigen Opfern schwerer Gewalt- und Sexualstraftaten soll das Gericht auf Antrag einen psychosozialen Prozessbegleiter beordnen können, wenn dies im Einzelfall erforderlich ist.

In Vertretung

Lämmle

Ministerialdirektor