

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Burkhardt Müller-Sönksen, Ina Lenke, Florian Toncar, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 16/13516 –**

Umgang mit Opfern von Menschenhandel

Vorbemerkung der Fragesteller

Weltweit werden laut der Internationalen Arbeitsorganisation ILO rund zweieinhalb Millionen Menschen jedes Jahr Opfer von Menschenhandel. In Deutschland sind es überwiegend Frauen, die durch Gewalteinwirkung, Drohung oder Täuschung eingeschleust werden, um hier zwangsweise oder in ausbeuterischen Abhängigkeitsverhältnissen tätig zu werden. Aber auch Kinder gehören zu den Opfern von Menschenhandel. Damit beginnt für viele ein langer Leidensweg in der Zwangsprostitution und in der Zwangsarbeit. Die Betroffenen stammen aus verschiedenen Ländern außerhalb als auch innerhalb der EU und halten sich oftmals ohne einen gültigen Aufenthaltstitel und ohne Arbeitserlaubnis in Deutschland auf.

Bereits mit dem Vertrag von Amsterdam und in der Folge durch die Programme von Tampere (1999) und Den Haag (2004) setzte sich die EU das Ziel einen „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ zu schaffen; dieses Ziel schließt explizit die Bekämpfung des Menschenhandels ein. Das bisher wichtigste Dokument ist der Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung des Menschenhandels vom 19. Juli 2002, der zurzeit überarbeitet wird. Ende 2005 wurde von der EU ein „Plan über bewährte Vorgehensweisen, Normen und Verfahren zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels“ erstellt, um den Handel mit Menschen wirksamer zu bekämpfen. In den Jahren 2006 und 2007 hat die EU-Kommission die Mitgliedstaaten in der Implementierung dieses Plans unterstützt. Ferner hat die EU, gemeinsam mit den USA im Rahmen der „Neuen Transatlantischen Agenda“ Aufklärungskampagnen in Bulgarien und Ungarn unterstützt. Die Einführung eines „EU-Tages gegen den Menschenhandel“ am 18. Oktober trägt ebenfalls dazu bei, das gesellschaftliche Bewusstsein über die Bedeutung des Themas zu stärken.

Neben diesen Maßnahmen, wurde zum Zweck eines wirksamen Opferschutzes die EU-Opferschutzrichtlinie erlassen (Richtlinie 2004/81/EG vom 29. April 2004). Beruhend auf dem „Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels“ der Vereinten Nationen und dem Rahmenbeschluss des Rates der Europäischen Union vom 19. Juli 2002 zur Bekämpfung des Menschenhandels wurden durch das 37. Strafrechtsände-

rungsgesetz (StrÄndG) der § 232 StGB (Menschenhandel zum Zwecke sexueller Ausbeutung) und der § 233 StGB (Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft) unter Strafe gestellt. Am 14. Juni 2007 wurde das „Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtliche Richtlinien in der Europäischen Union“ zur Umsetzung der Opferschutzrichtlinie beschlossen. Um die Bekämpfung insbesondere des Frauenhandels besser zu koordinieren, wurde in Deutschland eine „Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel“ eingerichtet. Die Kommission hat 2009 einen Vorschlag für einen Rahmenbeschluss zur verstärkten Bekämpfung von Menschenhandel angenommen. Der Vorschlag soll umfassend und einheitlich die europäischen Standards erhöhen, die Unterstützung der Opfer verbessern sowie die Verfolgung der Täter verschärfen.

1. Wie viele Frauen, Kinder und Männer sind nach Kenntnis der Bundesregierung seit 2005 in Deutschland vom Menschenhandel betroffen, und wie viele strafrechtliche Verfahren hat es diesbezüglich in diesem Zeitraum gegeben (bitte nach Jahren aufschlüsseln)?

a) Anzahl der Verurteilungen wegen Menschenhandel seit 2005

Die Anzahl der ab 2005 wegen Menschenhandels Verurteilten ergibt sich aus der nachfolgenden Tabelle. Angaben für das Jahr 2008 liegen noch nicht vor.

Tabelle: Wegen Menschenhandels in den Jahren 2000 bis 2007 Verurteilte

Jahr	Strafvorschriften					Summe
	180 b StGB	181 StGB	232 StGB	233 StGB	233a StGB	
2000	62	86	–	–	–	148
2001	75	76	–	–	–	151
2002	66	93	–	–	–	159
2003	57	95	–	–	–	152
2004	46	95	–	–	–	141
2005	52	84	–	–	–	136
2006	–	–	138	11	1	150
2007	–	–	123	8	2	133

Bis 2006 beziehen sich die Zahlen auf das frühere Bundesgebiet mit Gesamtberlin, ab dem Jahr 2007 auf Deutschland insgesamt. Die §§ 180b und 181 sind ab dem Jahr 2006 durch die §§ 232 bis 233a abgelöst worden.

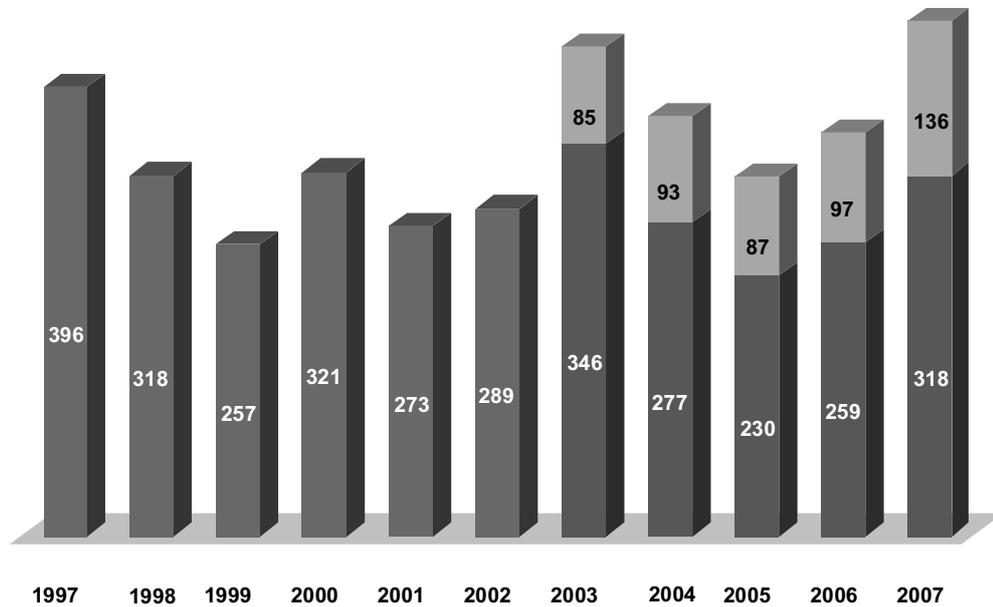
Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.):
Fachserie 10 Rechtspflege,
Reihe 3 Strafverfolgung, 2000 bis 2007

b) Anzahl der bei der Polizei registrierten Ermittlungsverfahren seit 2005

Im Jahr 2007 war nach 2006 erneut ein Anstieg der bei den Polizeibehörden registrierten Ermittlungsverfahren wegen Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung feststellbar. Insgesamt wurden 454 Ermittlungsverfahren abgeschlossen, 29 Prozent mehr als im Vorjahr.

Grafik: Abgeschlossene Ermittlungsverfahren¹

Verfahren mit ausschließlich deutschen Opfern



- Anzahl der Verfahren
- Verfahren mit ausländischen und deutschen Opfern
- Verfahren mit ausschließlich deutschen Opfern

2005:

Im Jahr 2005 wurden in den gemeldeten Ermittlungsverfahren insgesamt 642 Opfer des Menschenhandels festgestellt. Nahezu alle Opfer des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung waren weiblichen Geschlechts. Wie im Vorjahr stammte auch im Jahr 2005 der überwiegende Anteil der Opfer mit rund 86 Prozent aus Europa.

Der Anteil der minderjährigen Opfer des Menschenhandels war mit rund 8 Prozent relativ gering und bewegt sich auf dem Niveau des Vorjahres.

Altersstruktur der Opfer

	< 14 Jahre		14-17 Jahre		18-20 Jahre		21-24 Jahre		> 24 Jahre		unbekannt		gesamt
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N
Gesamt	3	0,4	48	7,5	183	28,5	156	24,3	193		59	9,2	642

2006:

Im Jahr 2006 wurden insgesamt 775 Opfer des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung festgestellt. Gegenüber dem Vorjahr (642 Opfer) ist die Zahl der Opfer damit um rund 21 Prozent gestiegen. Der Anstieg korrespondiert mit dem Anstieg der Anzahl der im Jahr 2006 gemeldeten Ermitt-

¹ Vor dem Jahr 2003 erfolgte keine Erhebung mit ausschließlich deutschen Opfern.

lungsverfahren. Mit 98,5 Prozent waren wie in den Vorjahren fast ausschließlich weibliche Opfer betroffen.

Im Jahr 2006 wurden wie im Vorjahr 8 Prozent minderjährige Opfer des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung festgestellt. Ein leichter Anstieg der Opferzahl insgesamt wurde im Alterssegment der unter 21-Jährigen festgestellt.

Altersstruktur der Opfer

	< 14 Jahre		14-17 Jahre		18-20 Jahre		21-24 Jahre		> 24 Jahre		unbekannt		gesamt
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N
Gesamt	0	0,0	62	8,0	320	41,3	140	18,1	253	32,6	0	0,0	775

2007:

Im Jahr 2007 wurden 689 Opfer des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung ermittelt, was einen Rückgang um 11 Prozent gegenüber dem Jahr 2006 darstellt. Wie auch in den Vorjahren handelte es sich überwiegend um weibliche Opfer (95 Prozent)².

12 Prozent der 689 festgestellten Opfer des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung waren minderjährig; knapp die Hälfte davon waren Deutsche. Sieben als Opfer registrierte Personen (1 Prozent) waren zum Tatzeitpunkt unter 14 Jahre alt, darunter vier mit deutscher und je eine mit polnischer, albanischer und türkischer Staatsangehörigkeit. Der Schwerpunkt lag mit 392 Opfern (57 Prozent) im Alterssegment der unter 21-Jährigen, was eine geringfügige Steigerung im Vergleich zum Jahr 2006 bedeutet. Auch hier haben deutsche, gefolgt von rumänischen und polnischen Staatsangehörigen einen vergleichsweise großen Anteil. Ursächlich für den signifikanten Anteil der unter 21-Jährigen ist mit hoher Wahrscheinlichkeit der Umstand, dass diese Altersgruppe aufgrund der Strafnormierung des § 232 Absatz 1 Satz 2 StGB deutlich einfacher als Opfer von Menschenhandel identifiziert werden kann. Die Zahlen belegen indes nicht zwingend, dass immer mehr jüngere Frauen Opfer von Menschenhandel werden.

Altersstruktur der Opfer

	< 14 Jahre		14-17 Jahre		18-20 Jahre		21-24 Jahre		> 24 Jahre		unbekannt		gesamt
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N
Gesamt	7	1	74	11	311	45	108	16	166	24	23	3	689

² 1,5 Prozent aller Opfer waren unbekanntes Geschlechts.

2. Welche Bilanz zieht die Bundesregierung aus dem Ende 2005 auf EU-Ebene erstellten „Plan über bewährte Vorgehensweisen, Normen und Verfahren zur Bekämpfung und Verhütung des Menschenhandels“, und wie sieht seine Umsetzung in Deutschland aus?

Der „EU-Plan über bewährte Vorgehensweisen, Normen und Verfahren zur Bekämpfung und Verhütung des Menschenhandels“ (Amtsblatt C 311 vom 9. Dezember 2005) wird von der Bundesregierung als sinnvoller Maßnahmenkatalog auf EU-Ebene begrüßt. Die an die Mitgliedstaaten gerichteten Maßnahmen bezüglich des Frauenhandels in die sexuelle Ausbeutung sind inzwischen umgesetzt. Bezüglich des Menschenhandels in die Arbeitsausbeutung plant die Bundesregierung weitere tragfähige Vernetzungsstrukturen zum Schutz der Opfer. Aktuell arbeitet die Bundesregierung am Aufbau eines Netzwerkes nationaler Berichterhalterstellen oder vergleichbarer Mechanismen auf EU-Ebene mit.

3. Welche Fortschritte gab es dabei in Bezug auf die Umsetzung einzelner Maßnahmen in Deutschland im Bereich
 - a) gemeinsame Leitlinien für die Datenerhebung,
 - b) Verstärkung der strafrechtlichen Ahndung des Menschenhandels, insbesondere in Bezug auf den Schutz potenzieller Opfer und schutzbedürftiger Gruppen wie Frauen und Kinder,
 - c) geschlechterspezifische Präventionsstrategien und darin die Umsetzung von Gleichstellungsgrundsätzen und der Beseitigung der Nachfrage im Zusammenhang mit Ausbeutung jeglicher Art?

Im Bereich Menschenhandel werden vom Bundeskriminalamt seit 1994 jährlich Daten erhoben.

Im Rahmen des von der Gesellschaft für technische Zusammenarbeit im Auftrag der Bundesregierung durchgeführten Sektorvorhabens wurden Maßnahmen der geschlechtsspezifischen Prävention in den Hauptherkunftsländern initiiert.

Im Bereich der Eindämmung der Nachfrage wird insbesondere auf die im Vorfeld und während der Fußballweltmeisterschaft 2006 zum Teil mit Förderung der Bundesregierung durchgeführten, vielfältigen Aktionen von Nichtregierungsorganisationen verwiesen, die auch international als erfolgreich gewertet werden. Die Prüfung, wie eine strafrechtliche Sanktionierung der Nachfrager im Kontext sexueller Ausbeutung von Menschenhandelsopfern aussehen sollte, ist noch nicht abgeschlossen.

4. Welchen Anteil hat die Bekämpfung des Menschenhandels an der Finanzierungshilfe durch das Instrument für Heranführungshilfe (Instrument for Pre-Accession, IPA) insgesamt, und welchen Ländern wurde es 2008/2009 in welcher Höhe für Maßnahmen gegen den Menschenhandel gewährt?

Die Bekämpfung des Menschenhandels ist ein Schwerpunktthema EU-geförderter Maßnahmen und wichtiger und integraler Bestandteil u. a. bei Projekten zur Stärkung von Justiz und Polizei in den IPA-Empfängerländern. Die IPA-Mittel im Jahr 2008 beliefen sich auf 1,4 Mrd. Euro. Von den 840 Mio. Euro, die in den IPA-Länderprogrammen für Hilfe beim Übergang und Institutionenaufbau bereitgestellt wurden, werden 33 Prozent für die Verbesserung der Regierungsführung, Verwaltungs- und Justizreform, Stärkung der Rechtsstaatlichkeit, Unterstützung der Bekämpfung der organisierten Kriminalität, Förderung der Menschenrechte, Schutz von Minderheiten und Entwicklung der Zivilgesellschaft eingesetzt. Viele der in diesem Zusammenhang durchgeführten Projekte tragen direkt oder indirekt zur Bekämpfung des Menschenhandels bei.

5. Wie bewertet die Bundesregierung den Vorschlag der Kommission für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz von Opfern sowie zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI, KOM(2009) 136 endgültig, und welcher nationale Umsetzungsbedarf ergäbe sich daraus?

Der Vorschlag enthält Vorgaben zu Straftatbeständen des Menschenhandels, zum Strafanwendungs- und Strafprozessrecht, zum Schutz und zur Unterstützung der Opfer von Menschenhandel sowie zur Prävention. Er orientiert sich an dem Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels, geht aber teilweise auch darüber hinaus. Der Vorschlag würde voraussichtlich, falls er in dieser Form verabschiedet würde, gesetzgeberische Maßnahmen erforderlich machen.

Gesetzgeberischer Handlungsbedarf würde sich zunächst für §§ 232 bis 233a StGB ergeben, und zwar

- Erweiterung von § 233 StGB (Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft) um die Ausbeutungsformen Ausnutzung von Betteltätigkeiten und rechtswidrigen Handlungen sowie Entnahme von Organen,
- Anpassung der Strafdrohungen des § 233a StGB an Artikel 3 (Höchststrafen von sechs, zehn und zwölf Jahren Freiheitsstrafe),
- Erweiterung der Qualifikationstatbestände in § 233a Absatz 2 StGB,

außerdem noch für § 78b StGB. Auch Artikel 6, der weitgehende Straffreiheit des Opfers von Menschenhandel für die von ihm begangenen Straftaten vorsieht, sowie die Vorgaben zum Schutz besonders gefährdeter Opfer im Strafverfahren dürften in dieser Form gesetzgeberischen Handlungsbedarf auslösen.

6. Plant die Bundesregierung den Schutz von Opfern von Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft zu verbessern, und wenn ja, wie?

Die Bundesregierung beabsichtigt, den Schutz von Opfern von Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft insoweit zu optimieren, als sie den Auf- und Ausbau von humanitären, opferschützenden Maßnahmen und Strukturen plant. Die Erfahrungen im Bereich Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung belegen, dass insbesondere eine Vernetzung aller Akteurinnen und Akteure (Politik, Behörden, Nichtregierungsorganisationen), die mit dem Phänomen in Berührung kommen, notwendig ist, um das große Dunkelfeld zu erhellen und Täterverfolgung und Opferschutz gleichermaßen sicherzustellen. Die Bundesregierung prüft daher auch, inwieweit sich die Strukturen und Instrumente zur Bekämpfung des Frauenhandels auf den Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung übertragen lassen. Daneben kofinanziert die Bundesregierung derzeit im Rahmen des Bundesprogramms „Xenos – Integration und Vielfalt“ ein Modellprojekt in Berlin-Brandenburg zum Thema. Darüber hinaus werden derzeit die Möglichkeiten für Untersuchungen zur Entwicklung opferschützender Strukturen auf Bundesebene geprüft.

7. Inwieweit beabsichtigt die Bundesregierung die Bedenkzeit der Opfer von Menschenhandel zur Kooperation mit den Strafverfolgungsorganen zu verlängern?

Ein Vorschlag zur Änderung der Regelung ist nicht beabsichtigt. Nach § 50 Absatz 2a Satz 1 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) ist die Frist durch die zuständige Behörde – unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalles – grundsätzlich so zu bemessen, dass sich die betroffene Person im Interesse

einer persönlichen psychischen Stabilisierung von den Folgen der Straftat erholen, dem Einfluss der Täter entziehen und Kontakt zu den bestehenden Fachberatungsstellen herstellen kann, so dass eine fundierte Entscheidung über die Mitwirkung und Aussagebereitschaft als Zeugin oder Zeuge in einem Strafverfahren möglich ist. Nach § 50 Absatz 2a Satz 2 AufenthG muss die Ausreisefrist grundsätzlich mindestens einen Monat betragen; sie kann nach § 50 Absatz 2 Satz 2 AufenthG maximal sechs Monate betragen.

8. Welche Ansprüche können Opfer des Menschenhandels während der Be-
denkzeit geltend machen?
9. Welche Ansprüche kommen für die Opfer des Menschenhandels für die
Dauer des Strafverfahrens in Betracht, und welche im Anschluss an das
Verfahren?

Soweit die betroffenen Personen hilfebedürftig sind, weil sie ihren Lebensunterhalt nicht oder nicht ausreichend aus eigenen Mitteln sichern können, und soweit sie nicht dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) unterfallen, können sie Sozialhilfe nach den Vorschriften des Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) oder – sofern sie über eine Aufenthaltserlaubnis für Menschenhandelsopfer nach § 25 Absatz 4a AufenthG oder eine Duldung verfügen – Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten.

Menschen, die auf dem Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland Opfer einer Gewalttat werden, können Ansprüche nach dem Gesetz über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten (OEG) geltend machen. Dieses Gesetz regelt eine eigenständige staatliche Entschädigung über die allgemeinen sozialen Sicherungssysteme und die Sozialhilfe hinaus für diejenigen, die der deutsche Staat mit seinen Polizeiorganen nicht vor einer vorsätzlichen Gewalttat schützen konnte. Leistungen nach dem OEG werden auf Antrag gewährt, eine Antragsfrist gibt es nicht. Ziel des OEG ist es, die gesundheitlichen und wirtschaftlichen Folgen von Gewalttaten auszugleichen. Anspruchsberechtigt nach diesem Gesetz sind Personen, die durch einen vorsätzlichen, rechtswidrigen Angriff eine gesundheitliche Schädigung erlitten haben (Geschädigte) oder Hinterbliebene von Personen sind, die infolge der gesundheitlichen Schädigung gestorben sind. Umfang und Höhe der nach dem Opferentschädigungsgesetz zu erbringenden Leistungen richten sich nach den z. B. auch für die Versorgung der Kriegsbeschädigten und Kriegshinterbliebenen geltenden Regelungen des Sozialen Entschädigungsrechts. Kennzeichnend für dieses Leistungssystem ist, dass sich die Versorgung nach Umfang und Schwere der Schädigungsfolgen und dem jeweiligen Bedarf aus mehreren Einzelleistungen zusammensetzt und so in schweren Schadensfällen zu beachtlichen Leistungen kumulieren kann, die im Prinzip einem vollen Ausgleich des gesundheitlichen Schadens gleichkommen. Auch ausländische Staatsangehörige können OEG-Leistungen erhalten, wobei Staatsangehörige von EU-Mitgliedstaaten dieselben Leistungen wie Deutsche erhalten, während bei anderen Ausländerinnen und Ausländern der Leistungsumfang grundsätzlich von der Dauer ihres Aufenthalts in Deutschland abhängig ist.

Für die Gewährung einer Entschädigung nach dem OEG ist eine besondere (kriminelle, rassistische oder sonstige) Motivation des jeweiligen Täters nicht erforderlich. Dies liegt gerade auch im Interesse der Opfer, denn ansonsten müsste die Versorgungsverwaltung bei der Antragsprüfung eine (ihren Aufgaben sachlich völlig fremde) „Motivforschung“ betreiben, was das Verwaltungsverfahren auch zeitlich belasten würde. Zudem kämen die Opfer dann – bei entsprechendem Leugnen der Täter – in die missliche Lage, eine rassistische, fremdenfeindliche etc. Motivation des Täters nachweisen zu müssen, um eine Entschädigung zu erhalten.

10. Gibt es Bestrebungen von Seiten der Bundesregierung § 25 Absatz 4a des Aufenthaltsgesetzes zu ändern, wonach die Opfer von Menschenhandel nur dann einen Aufenthaltstitel erhalten, wenn sie bereit sind, mit den Strafverfolgungsbehörden zu kooperieren, und wenn ja, wie sehen die Änderungen aus?

Nein

11. Welche Kenntnis hat die Bundesregierung darüber, dass es keine bundesweit einheitliche Praxis zur finanziellen Unterstützung der Opfer von Menschenhandel aus den neuen Mitgliedstaaten der EU gibt, und welche Schlüsse zieht sie daraus?

Da für die verschiedenen in Betracht kommenden Leistungsgesetze unterschiedliche Leistungsträger und unterschiedliche Aufsichtsbehörden zuständig sind, ist eine generelle Antwort dazu, inwiefern eine bundeseinheitliche Praxis bei der Unterstützung von Opfern des Menschenhandels besteht, nicht möglich. So sind zum Beispiel im Sozialhilferecht für die Entscheidung im Einzelfall verfassungsrechtlich die Behörden in den Ländern – insbesondere die Kommunalbehörden – zuständig. Die Bundesregierung setzt sich weiter dafür ein, dass die zuständigen Leistungsträger vor Ort über die geltende Rechtslage hinreichend informiert sind. Bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen können Leistungen nach dem SGB II oder dem SGB XII gewährt werden. Darüber hinaus befasst sich die Bundesregierung in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel kontinuierlich mit dieser Problematik.

12. Welche gesetzliche Anspruchsgrundlage auf eine Freizügigkeitsbescheinigung/EU ist für die von Menschenhandel Betroffenen aus den neuen Mitgliedstaaten der EU aus Sicht der Bundesregierung einschlägig?

Als Unionsbürgern ist Staatsangehörigen der neuen Mitgliedstaaten bei Vorliegen der Voraussetzungen für ein gemeinschaftliches Freizügigkeitsrecht und unter Beachtung der Beschränkungen der Übergangsregelungen eine Bescheinigung über das Aufenthaltsrecht (Freizügigkeitsbescheinigung) auszustellen. Soweit für die Betroffenen die Bestimmungen über die Arbeitnehmerfreizügigkeit noch nicht uneingeschränkt gelten, kann Opfern von Menschenhandel aufgrund des sich aus § 284 Absatz 6 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (SGB III) ergebenden Günstigkeitsprinzips ein erleichterter Zugang zum Arbeitsmarkt ermöglicht werden.

13. Wie beurteilt die Bundesregierung die Praxis einiger Bundesländer, den Opfern von Menschenhandel jegliche Unterstützungsleistungen mit Verweis auf den Ausschlussbestand des § 7 Absatz 1 Satz 2 und des § 21 Satz 1, des § 23 Absatz 3 Satz 1 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II) zu verweigern, insbesondere vor dem Hintergrund der durch Artikel 12 EG verbotenen Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit?

Träger der Leistungen nach dem SGB II sind die Bundesagentur für Arbeit, die kreisfreien Städte und Kreise (kommunalen Träger) sowie die zugelassenen kommunalen Träger (§§ 6, 6b SGB II). Nach § 7 Absatz 1 Satz 2 SGB II sind bestimmte ausländische Personengruppen vom Bezug von Leistungen nach dem SGB II (vorübergehend oder dauerhaft) ausgeschlossen. Eine Ausnahme von diesem Leistungsausschluss gilt für Personen, die sich mit einem Aufenthaltstitel nach Kapitel 2 Abschnitt 5 des AufenthG in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten (§ 7 Absatz 1 Satz 3 SGB II). Darunter fallen auch Per-

sonen, die eine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen nach § 25 Absatz 4a AufenthG erhalten haben, weil sie Opfer einer Straftat nach §§ 232 bis 233a StGB geworden sind.

Der Ausschluss von ausländischen Personen nach § 7 Absatz 1 Satz 2 SGB II und § 23 Absatz 3 Satz 1 SGB XII, die zum Zwecke der Arbeitsuche eingereist sind, setzt, soweit EU-Angehörige betroffen sind, Artikel 24 Absatz 2 der EG-Freizügigkeits-Richtlinie 2004/38/EG um. Ein Verstoß gegen Artikel 12 des Vertrages zur Gründung der europäischen Gemeinschaft (EGV) ist nicht ersichtlich.

14. Wie beurteilt die Bundesregierung die faktische und rechtliche Schlechterstellung von Unionsbürgerinnen gegenüber Frauen aus Drittstaaten, die von Regelungen zur erleichterten Arbeitsaufnahme wie beispielsweise § 6a der Beschäftigungsverfahrensverordnung (BeschVerfV) Gebrauch machen können, und welche Schlüsse zieht sie daraus?

Unionsbürgerinnen sind, auch soweit sie noch keinen freien Arbeitsmarkt-zugang haben, nicht schlechter gestellt als Frauen aus Drittstaaten, da sie nach § 284 Absatz 6 SGB III (Günstigkeitsprinzip) die Arbeitserlaubnis-EU in entsprechender Anwendung des § 6a der Beschäftigungsverfahrensverordnung (BeschVerfV) erhalten.

15. Welche Kenntnisse hat die Bundesregierung darüber, in welcher Form in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten Opfer von Menschenhandel, die bereit sind, als Zeuginnen in Strafprozessen auszusagen, staatlich alimentiert werden, und wie beurteilt sie diese?

Der Bundesregierung liegen keine Erkenntnisse dazu vor.

16. Inwieweit plant die Bundesregierung geschlechterdifferenzierte und zielgruppenspezifische Maßnahmen für Betroffene des Menschenhandels sowohl im Bereich sexualisierter Ausbeutung als auch im Bereich der Arbeitsausbeutung?

Der am 24. September 2007 verabschiedete Aktionsplan II der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt an Frauen enthält ein Bündel von Maßnahmen auch im Bereich des Schutzes und der Betreuung von Opfern von Frauenhandel. Bereits umgesetzt sind beispielweise die Herausgabe einer „Broschüre zur Geltendmachung von Leistungsansprüchen nach dem Gesetz über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten (Opferentschädigungsgesetz) für Opfer von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung“ und eines „Arbeitspapiers zur Standardisierung der Aus- und Fortbildung im Deliktsbereich Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung“ durch die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel. Besonders hervorzuheben ist der kürzlich erstellte und in Fachkreisen verteilte „Leitfaden zum Umgang mit traumatisierten Opfern von Menschenhandel und Zwangsprostitution“, der der Sensibilisierung und Spezialisierung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von Polizei, Justiz, Ausländer- und Sozialämtern speziell für das Erkennen und das kompetente Umgehen mit traumatisierten Opferzeuginnen des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung dient.

Für den Bereich des Menschenhandels in die Arbeitsausbeutung plant die Bundesregierung den Auf- und Ausbau von humanitären, opferschützenden Maßnahmen und Strukturen. Dabei wird ein differenzierter Ansatz sowohl hinsichtlich der betroffenen Zielgruppen als auch der Geschlechterdifferenziertheit angestrebt.

17. Wie beurteilt die Bundesregierung den erhöhten Bedarf der oftmals traumatisierten Frauen hinsichtlich der Übernahme von Kosten von Dolmetschern, ärztlicher Grundversorgung und Therapien zu ihrer Stabilisierung?

Nach dem OEG werden alle Leistungen erbracht, um die Gesundheit wiederherzustellen. Hinsichtlich psychotherapeutischer Maßnahmen gibt es Leistungen, die über die gesetzlichen Krankenkassen hinausgehen.

Soweit Leistungen der Sozialhilfe in Betracht kommen, entscheidet der behandelnde Arzt über die gebotene Behandlung unter medizinischen Gesichtspunkten. Bei Leistungsempfängern nach dem Asylbewerberleistungsgesetz ist zu beachten, dass Leistungen nur bei akuten Erkrankungen und Schmerzzuständen gewährt werden. In Fällen, in denen eine hilfeschuchende Person der deutschen Sprache nicht hinreichend mächtig ist, kann nach den Umständen des Einzelfalles auch die Übernahme von Kosten sprachlicher Hilfeleistung durch die Sozialhilfe in Betracht kommen, wenn und soweit der Hilfeleistungsanspruch sonst nicht erfüllt werden kann.

Um die zuständigen Stellen im föderalen System für diese Problematik zu sensibilisieren, wird der in der Antwort zu Frage 16 genannte „Leitfaden zum Umgang mit traumatisierten Opfern von Menschenhandel und Zwangsprostitution“ in Fachkreisen verteilt.

18. Welche Maßnahmen gibt es nach Kenntnis der Bundesregierung in den Bundesländern, um Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Strafverfolgungs- und Ausländerbehörden im Umgang mit den Opfern von Menschenhandel zu schulen?

Die Deutsche Richterakademie – eine von Bund und Ländern gemeinsam getragene, überregionale Fortbildungseinrichtung für Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte aus ganz Deutschland – bietet regelmäßig Fortbildungsveranstaltungen an, die sich mit dem Opferschutz beschäftigen. Speziell zur komplexen Thematik Menschenhandel wird seit 2008 die interdisziplinär ausgerichtete Tagung „Internationaler Menschenhandel“ angeboten, die vom Land Nordrhein-Westfalen ausgerichtet wird. Behandelt werden das „Phänomen Menschenhandel“ sowie die Rolle des Opfers im Ermittlungs- und Strafverfahren unter Einbeziehung der Auswirkungen belastender Erlebnisse auf die Aussagefähigkeit. Ferner werden die Gesetzeslage zur Bekämpfung des Menschenhandels sowie praktische Fragen der Rechtshilfe und auch die Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen erörtert. Des Weiteren stehen regelmäßig Tagungen, die allgemein Fragen des Opferschutzes oder den Umgang mit Opfern sexueller Gewalt innerhalb des Strafverfahrens zum Gegenstand haben, auf dem Programm. Die rege Teilnahme an den Tagungen der Deutschen Richterakademie lässt auf großes Interesse bei Richterinnen und Richtern sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälten schließen. Die nach den jeweiligen Tagungen durchgeführten, schriftlichen Befragungen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer erlauben eine bedarfsgerechte Ausrichtung des Fortbildungsprogramms sowie die Berücksichtigung von Anregungen für Neukonzeptionen. Darüber hinaus bieten die Bundesländer noch Fortbildungsveranstaltungen in eigener Verantwortung an, deren Programme im Einzelnen der Bundesregierung nicht vorliegen.

Das Bundeskriminalamt war im Rahmen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel federführend an der Erstellung des Arbeitspapiers zur Standardisierung der Aus- und Fortbildung im Deliktsbereich Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung beteiligt. Zielgruppe dieses Papiers sind u. a. auch „Sonstige Behörden“ wie Ausländerbehörden und alle Strafverfolgungsbehörden.

den, die mit dem Delikt befasst sind. Darüber hinaus hat das Bundeskriminalamt 2009 einen sog. Traumaleitfaden herausgegeben und an die zuständigen Behörden verteilt.

19. Wie wird die Bundesregierung auf eine verstärkte Zertifizierung durch das RAL-Gütezeichen hinwirken, um Ausbeutung und Missbrauch von Au-pairs zu verhindern?

Die Bundesregierung übernimmt die Kosten für die obligatorischen RAL-Prüfverfahren, zu denen die Mitglieder der Gütegemeinschaft Au Pair e. V. regelmäßig verpflichtet sind. Sie informiert hierzu laufend auch die Organisationen, die sich zu Qualitätsstandards verpflichtet haben, aber noch nicht Mitglied in der Gütegemeinschaft Au pair e. V. sind.

Die Bundesregierung pflegt einen intensiven Austausch mit den gemeinnützigen und kommerziellen Agenturen, die sich freiwillig im Wege der Selbstverpflichtung bereit erklären, die für den Erwerb des Gütezeichens erforderlichen Qualitätsstandards einzuhalten. Die Bundesregierung fördert hierdurch die optimale Einhaltung von Qualitätsstandards, die dem Missbrauch von Au-Pairs entgegenwirken.

Darüber hinaus wirkt die Bundesregierung darauf hin, dass über die Gütegemeinschaft Au pair e. V. auch die inzwischen erarbeiteten europäischen Standards weitere Verbreitung finden und dass künftig auch ein RAL-Gütezeichen für den verbesserten Schutz von ins Ausland gehenden Au-Pairs vergeben werden kann.

20. Welche Kenntnisse hat die Bundesregierung darüber, ob seit Einführung des Prostitutionsgesetzes die Straftaten im Bereich des Menschenhandels zurückgegangen sind (bitte nach Jahren aufschlüsseln)?

Das Prostitutionsgesetz regelt die Ausübung der legalen Prostitution. Mit der Frage, ob und in welcher Weise sich das Prostitutionsgesetz auf die Bekämpfung des Menschenhandels und anderer Delikte ausgewirkt hat, hat sich bereits der Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes vom 24. Januar 2007 beschäftigt, auf den insoweit verwiesen wird (siehe Bundestagsdrucksache 16/4146). Der Bericht weist darauf hin, dass für die von Praktikern beobachteten Veränderungen bei Ermittlung und Verfolgung von Menschenhandelsdelikten ein vielschichtiges Ursachengeflecht verantwortlich ist, insbesondere bestehen Wechselwirkungen zwischen effektiver Verfolgung von Menschenhandel und Veränderungen der Ermittlungsansätze im Zusammenhang mit der EU-Osterweiterung.

Aus der in der Antwort zu Frage 1 enthaltenen Tabelle über bei der Polizei registrierte Ermittlungsverfahren lässt sich eine gewisse steigende Tendenz ab dem Jahr 2001, wenn auch mit Unterbrechungen, entnehmen. Dies gilt jedoch nicht für die ebenfalls dort enthaltenen Angaben über Verurteilte wegen Menschenhandels. In den Jahren 2000 bis 2002 ist ein leichter Anstieg der Anzahl der Verurteilten, danach bis 2005 eine Abnahme zu verzeichnen. Ein Zusammenhang mit dem Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes am 1. Januar 2002 lässt sich den statistischen Angaben nicht entnehmen. Der Anstieg der Anzahl der insgesamt wegen Menschenhandels Verurteilten von 2005 auf 2006 ist auch darauf zurückzuführen, dass die Tatbestände des Menschenhandels durch die Neufassung der entsprechenden Vorschriften ausgeweitet wurden. Die Tatsache, dass von 2006 auf 2007 die Anzahl der wegen Menschenhandels Verurteilten gesunken ist, obwohl sich die Angaben für 2007 auf Deutschland insgesamt beziehen, während die Angaben in den Vorjahren sich auf das frühere

Bundesgebiet einschließlich Gesamtberlin erstrecken, unterstreicht die abnehmende Tendenz bei Verurteilungen nach dem Jahr 2002. Die Diskrepanz zwischen polizeilichen und gerichtlichen Daten kann sowohl in den unterschiedlichen statistischen Methoden als auch darin begründet sein, dass sich im Verlauf des staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahrens und des gerichtlichen Verfahrens andere oder weitere Sachverhalte und rechtliche Würdigungen ergeben können.

21. In welchem Rahmen findet die Zusammenarbeit innerhalb der „Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel“ statt?

a) Welche Akteure haben sich wie häufig seit ihrer Entstehung getroffen?

Im Februar 1997 wurde die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel gegründet. Die Bundesarbeitsgruppe tagt etwa dreimal jährlich; am 17. Juni 2009 fand ihre 34. Sitzung stand.

Der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel gehören an:

- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (feder- und geschäftsführend),
- Auswärtiges Amt,
- Bundesministerium des Innern,
- Bundesministerium der Justiz,
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales,
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung,
- die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration,
- Bundeskriminalamt,
- von den Ländern jeweils eine Vertretung der Fachkonferenzen der Innen-, Justiz-, Sozial- und Gleichstellungsministerien,
- Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e. V. (KOK e. V.),
- Beratungsstelle SOLWODI e. V.,
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW).

Neben den oben genannten Mitgliedern werden bei Bedarf noch andere Ressorts (wie z. B. das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) oder Expertinnen und Experten eingeladen.

b) Welche Ergebnisse konnten bisher erzielt werden?

Zu den konkreten Ergebnissen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel zählen insbesondere:

- Die Einbringung von Vorschlägen für die am 9. Oktober 2000 in Kraft getretenen Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz zum Umgang mit Opfern von Menschenhandel (z. B. Mindestfrist von vier Wochen für den Vollzug der Abschiebung). Die Mindestfrist wurde 2007 – erweitert auf einen ganzen Monat – im AufenthG selbst verankert.
- Die Erarbeitung eines Kooperationsmodells für einen speziellen Zeuginnenschutz für Frauen, die nicht in das Zeugenschutzprogramm aufgenommen werden können oder wollen. Dieses Kooperationskonzept ist Grundlage ent-

sprechender Modelle in den Bundesländern geworden. Zwischenzeitlich wurde das Kooperationskonzept 2007 aktualisiert.

- Die Erarbeitung einer Handreichung für die Behörden nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und für die Sozialhilfeträger zur Zuständigkeit bei Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz bzw. dem Bundessozialhilfegesetz an Opfer von Menschenhandel.
- Die Erarbeitung einer Empfehlung für die Bundesländer zum Anwendungsbereich des Opferentschädigungsgesetzes auf Opfer von Menschenhandel.
- Die Vorarbeiten für einen Erlass des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales an die damalige Bundesanstalt für Arbeit zur Zulassung von ausländischen Arbeitnehmerinnen zum Arbeitsmarkt im Rahmen von Zeugnenschutzprogrammen der Länder.
- Die Durchführung von speziellen Fortbildungen des Bundeskriminalamtes im Bereich der Polizei unter Hinzuziehung einzelner Mitglieder der Arbeitsgruppe.
- Die Auswertung der Praxis anhand einer Praxisabfrage des Bundeskriminalamtes (BKA) und des Bundesweiten Koordinierungskreises gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess (KOK), um zu überprüfen, ob die von der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel erarbeiteten Handreichungen und Konzepte bei den vorgesehenen Adressaten in der Polizei und den Fachberatungsstellen bekannt sind und umgesetzt werden.
- Die Erarbeitung und Veröffentlichung eines „Arbeitspapiers zur Standardisierung der Aus- und Fortbildung im Bereich Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung“ (Bezug über das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend).
- Erstellung und Veröffentlichung eines Leitfadens mit Informationsmaterial für die Geltendmachung von Ansprüchen nach dem OEG, um so Opfern von Menschenhandel die Beantragung von Leistungen zu erleichtern (Bezug über das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend).

22. Wie unterstützt die Bundesregierung im Rahmen der deutschen Entwicklungshilfe Aufklärungskampagnen in den Heimatländern, um über die Strukturen und Gefahren des Menschenhandels zu informieren?

Bekämpfung und strukturelle Prävention von Menschenhandel in Partnerländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit sind Gegenstand verschiedener Projekte und Programme der staatlichen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit. Die entwicklungspolitischen Maßnahmen beziehen sich unter anderem auf die Unterstützung von Aufklärungsmaßnahmen in den Heimatländern: So werden die gemeinsam mit internationalen und nationalen Partnerorganisationen in den Heimatländern entwickelten Aufklärungsmaterialien, Trainingsmodule und Aus- und Fortbildungsprogramme unter anderem von berufsrelevanten Gruppen, Sicherheitskräften, Bediensteten von Städten und Gemeinden, Jugendlichen und Frauenorganisationen genutzt. Auf diese Weise werden die Öffentlichkeit und relevante Akteure über Gefahren und Ursachen des Menschenhandels informiert. Innovative Methoden wurden im Rahmen der entwicklungspolitischen Maßnahmen ausgewertet und die aufbereiteten Erfahrungen publiziert und der internationalen und nationalen Debatte über Menschenhandel zugänglich gemacht.

Die Bundesregierung setzt sich auch durch die Förderung von Menschenrechtsprojekten für die Bekämpfung des Menschenhandels ein. Das Auswärtige Amt unterstützte aus seinem Titel für Menschenrechtsprojekte 2008 in Ghana ein Projekt einer einheimischen Nichtregierungsorganisation gegen Kinder-

handel. 2009 fördert das Auswärtige Amt ein Inter-Agency Projekt der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Menschenhandels in der Mekong-Region, das sich mit dem Einfluss der globalen Finanzkrise auf Ausbeutung durch Menschenhandel befasst. Ebenfalls 2009 wird ein Projekt in der Republik Moldau durchgeführt, bei dem Aufklärungskampagnen, Schulungen und konkrete Hilfe für Betroffene (z. B. Hotlines) gefördert werden. In der Ukraine findet 2009 ein Projekt gegen Menschenhandel in Zusammenarbeit mit einer populären ukrainischen Sängerin (Stop Trafficking of Human Beings – Music to break the silence) statt.

