



Bundesministerium
des Innern

POSTANSCHRIFT Bundesministerium des Innern, 11014 Berlin

Präsident des Deutschen Bundestages
– Parlamentssekretariat –
Reichstagsgebäude
11011 Berlin

HAUSANSCHRIFT Alt-Moabit 101 D, 10559 Berlin

POSTANSCHRIFT 11014 Berlin

TEL +49 (0)30 18 681-1117

FAX +49 (0)30 18 681-1019

INTERNET www.bmi.bund.de

DATUM 22. Februar 2013

BETREFF **Kleine Anfrage des Abgeordneten Volker Beck (Köln) u. a. und der Fraktion
Bündnis 90/Die Grünen
Auswirkung des Prostitutionsgesetzes auf die Entwicklung beim
Menschenhandel
BT-Drucksache 17/12291**

Auf die Kleine Anfrage übersende ich namens der Bundesregierung die beigelegte Antwort in 5-facher Ausfertigung.

Mit freundlichen Grüßen
in Vertretung

Dr. Ole Schröder

ZUSTELL- UND LIEFERANSCHRIFT Alt-Moabit 101 D, 10559 Berlin

VERKEHRSANBINDUNG S-Bahnhof Bellevue; U-Bahnhof Turmstraße

Bushaltestelle Kleiner Tiergarten

Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes auf die Entwicklung beim Menschenhandel

BT-Drucksache 17/12291

Vorbemerkung der Fragesteller:

Seit dem Jahr 2002 gilt in Deutschland ein Prostitutionsgesetz (ProstG). Mit dem Gesetz wurde festgestellt, dass Prostitution in Deutschland nicht verboten und nicht sittenwidrig ist. Mit der Neufassung wollte der Gesetzgeber die rechtliche Situation von Prostituierten verbessern und zugleich den in diesem Bereich oftmals vorherrschenden kriminellen Begleiterscheinungen, die auch dem Bereich der Organisierten Kriminalität zugerechnet werden müssen, die Grundlage entziehen.

In der Öffentlichkeit gibt es unterschiedliche Einschätzungen zu den Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes in Bezug auf die organisierte Kriminalität. In einer Studie für die Europäische Kommission kamen die Forscher Seo-Young Cho, Axel Dreher und Eric Neumayer zum Ergebnis, dass die Liberalisierung des Prostitutionsrechtes zu einer Ausweitung des Menschenhandels führen würde. Die Forscher berufen sich in ihrer Studie insbesondere auf Zahlen der International Labour Organization aus den Jahren 1998 bis 2003. Kritiker bemängeln, dass die Studie – obwohl im Jahr 2011 veröffentlicht – keine neueren Zahlen nutzt. Durch die im Jahr 2001 erfolgte EU-Osterweiterung seien andere Faktoren entscheidend für den nur vorübergehenden Anstieg der Opferzahlen. Das Bundeskriminalamt (BKA) dagegen weist in seinem jährlichen Bundeslagebericht zum Menschenhandel keinen Anstieg der Anzahl der mutmaßlichen Opfer von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung aus. Im Gegenteil: Während im Jahr 2000 926 Menschen mutmaßlich Opfer dieses Verbrechens wurden (2001:987, 2002:811, 2003:1235), sind die Zahlen seit dem Jahr 2003 stark rückläufig. Im Jahr 2010 wurden noch 610 Menschen Opfer von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, im Jahr 2011 640. Das entspricht einem Rückgang um 31 Prozent im Vergleich zum Jahr 2001 und sogar um 48 Prozent im Vergleich zum Höchststand im Jahr 2003. In den vierzig Opferberatungsstellen zum Thema Menschenhandel wurden laut „Bundeslagebericht Menschenhandel“ des Bundeskriminalamtes in Deutschland im Jahr 2011 202 Opfer von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung beraten.

Die Zahl der erfassten Fälle von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung sank laut Polizeilicher Kriminalstatistik im Jahr 2010 mit 621 erfassten Fällen auf den niedrigsten Stand des Jahrtausends und blieb mit 636 erfassten Fällen im Jahr 2011 auf diesem Niveau (zum Vergleich: 2000: 1 016 Fälle, 2001: 746 Fälle).

Ähnliches gilt für die Anzahl der Tatverdächtigen nach § 232 des Strafgesetzbuches – StGB (Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung), deren Anzahl dem Bericht zufolge im Jahr 2011 im Vergleich zum Jahr 2001 um 10 Prozent zurückging, im Vergleich zum Jahr 2003 sogar um 33 Prozent. Das BKA kommt in seinem Bundeslagebericht Menschenhandel 2011 zum Fazit, dass das durch diesen Kriminalitätsbereich ausgehende Gefährdungspotential „begrenzt“ sei.

Laut Polizeilicher Kriminalstatistik sind auch andere früher mit dem sogenannten Rotlichtmilieu verbundene Straftaten rückläufig. Die Anzahl der Tatverdächtigen nach § 180a StGB (Ausbeutung von Prostituierten) reduzierte sich vom Jahr 2001 zum Jahr 2011 um 95 Prozent, die der tatsächlich Verurteilten um 99 Prozent (Quelle: Statistisches Bundesamt, Strafverfolgung, Fachserie 10, Reihe 3). Auch der Tatbestand der Zuhälterei (§ 181 a StGB) wurde in deutlich geringerem Ausmaß erfüllt: die Zahl der Tatverdächtigen verringerte sich um 66 Prozent, die der Verurteilten um 81 Prozent im genannten Zeitraum.

Im Bereich der organisierten Kriminalität liegt der Anteil der Kriminalität im Zusammenhang mit dem Nachtleben (wozu neben den bereits genannten Themenfeldern auch illegales Glücksspiel zählt) an der gesamten organisierten Kriminalität im Jahr 2011 bei 3,6 Prozent (Quelle: BKA, „Organisierte Kriminalität“, Bundeslagebild 2011). Insgesamt wurde in 21 Fällen ermittelt. Das bedeutet einen Rückgang um 89 Prozent seit dem Jahr 2001. Im selben Zeitraum hat die Bedeutung der Organisierten Kriminalität im Zusammenhang mit dem Nachtleben im Vergleich zu anderen Bereichen von knapp 11 Prozent im Jahr 2001 auf nunmehr 3,6 Prozent abgenommen.

Andererseits wird in vielen Stellungnahmen und Berichten von einer hohen Dunkelziffer im Bereich des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung ausgegangen. Eine konkrete Dunkelfeldstudie wurde jedoch bis heute nicht erstellt.

Die Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat einen Gesetzentwurf zum besseren Schutz von Opfern von Menschenhandel vorgelegt (Bundestagsdrucksache 17/10843), der aktuell in den Ausschüssen des Deutschen Bundestages beraten wird. Darin fordert die Fraktion unter anderem einen besseren Opferschutz durch Änderungen des Aufenthaltsrechts. Durch eine verbesserte Sicherheit des Aufenthaltstitels für Opfer von Menschenhandel soll die Erhellung des Dunkelfelds verbessert und die Strafverfolgung von Tätern erleichtert werden. Darüber hinaus soll eine Entschädigung der Opfer durch einen Ausgleichsfonds und verbesserten Zugang zu medizinischen und psychotherapeutischen Leistungen erleichtert werden. Die möglicherweise bestehende finanzielle Abhängigkeit soll durch den Abbau von Hürden beim Zugang zum Arbeitsmarkt und beim Bezug von Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) reduziert werden.

Vorbemerkung :

In der Kleinen Anfrage werden Fragen zu den „Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes auf die Entwicklung beim Menschenhandel“ gestellt.

Vor diesem Hintergrund ist aus Sicht der Bundesregierung zunächst die grundsätzliche Feststellung voranzustellen, dass aufgrund der Fallzahlen und statistischen Daten keine verbindlichen Rückschlüsse auf die Entwicklungen in diesem Phänomenbereich möglich sind; es muss von einem hohen Dunkelfeld ausgegangen werden.

Charakteristisch für die Gewinnung von Erkenntnissen über Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung sind folgende Zusammenhänge:

1. Menschenhandel ist ein Delikt, das in der Mehrzahl der Fälle nicht durch Eigeninitiative von Opfern, z. B. durch Anzeigen, bekannt wird; Erkenntnisse beruhen vielmehr überwiegend auf von Strafverfolgungsbehörden durchgeführten Kontrollen, d. h. es handelt sich um ein sogenanntes Kontrolldelikt. In den vergangenen Jahren wurden Fälle von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung ausschließlich im Prostitutionsmilieu bekannt. Da dieses Milieu aber aufgrund begrenzter fachgesetzlicher Aufsichts-, Kontroll- und Überwachungsbefugnisse nicht durchgängig überprüft werden kann, können aktiv seitens der Polizei und/oder anderer Behörden eher selten Anhaltspunkte für einen

Anfangsverdacht auf Menschenhandel gewonnen werden.

2. Da eine zum Nachweis des Straftatbestands des Menschenhandels gem. §§ 232 ff. des Strafgesetzbuches (StGB) notwendige Opferaussage aus unterschiedlichen Gründen schwer zu erlangen ist (Angst, Traumatisierung, familiäres und soziales Umfeld, Armutsprostitution sowie weitere Gründe), können auch nur relativ wenige Ermittlungsverfahren wegen Menschenhandels (ggf. aber wegen anderer Straftatbestände wie Zuhälterei und Ausbeutung von Prostituierten) geführt werden.

Beide Problemfelder sind ausführlich in einem im Auftrag der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) gefertigten Bericht „Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes auf die Bekämpfung des Menschenhandels“ beschrieben (siehe dazu Beschlussniederschrift 191. Sitzung der IMK v. 18./19. November 2010, TOP 15, und Beschlussniederschrift 195. Sitzung der IMK v. 31. Mai/1. Juni 2012, TOP 44). Im Beschluss zur 191. Tagung wird zum Dunkelfeld u.a. Folgendes ausgeführt: „Sie (die IMK) stellt fest, dass es sich beim Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung um ein Kontrolldelikt mit hohem Dunkelfeld handelt und die aktuell zur Verfügung stehenden Statistiken lediglich die Aktivitäten der Strafverfolgungsbehörden widerspiegeln können.“

Vorangestellt werden muss auch, dass Grundlage der Erhebungen des jährlich erstellten „Bundeslagebildes Menschenhandel“ ausschließlich die bei der Polizei wegen Verdachts des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung im Sinne des § 232 StGB (bzw. vorher § 180b und § 181 StGB) geführten Ermittlungsverfahren sind. In einer bundesweiten Abfrage werden dabei die Länder um Übermittlung entsprechender Daten für den Berichtszeitraum vom 1. Januar bis zum 31. Dezember jeden Jahres gebeten. Im Unterschied zur Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS), bei der es sich um eine Ausgangsstatistik handelt, in der alle Fallzahlen nach Abschluss des Ermittlungsverfahrens erfasst sind, wurden bis 2004 Daten aus der Eingangsstatistik wiedergegeben, so dass in das Bundeslagebild Verfahren einfließen, die im Erhebungsjahr eingeleitet wurden. Seit 2005 werden ausschließlich abgeschlossene Ermittlungsverfahren wegen Menschenhandels als Grundlage für die Lageanalyse herangezogen. In der PKS werden zudem einzelne Fälle, im Bundeslagebild hingegen auch komplexe Verfahren, gezählt. Das erklärt, warum die Zahlen aus beiden Statistiken nicht vergleichbar sind.

Zudem ist anzumerken, dass

- erst seit 2003 auch Straftaten zum Nachteil deutscher Opfer erfasst werden,
- die §§ 232, 233 und 233a StGB betreffend den Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung (und auch zur Ausbeutung der Arbeitskraft) erst im Februar 2005 neu geschaffen wurden,
- seit 2005 erstmals ausschließlich im Erhebungszeitraum abgeschlossene Ermittlungsverfahren wegen Menschenhandels als Grundlage für die Lageanalyse herangezogen wurden, weshalb die Fallzahlen nur bedingt miteinander vergleichbar sind.

Vor diesem Hintergrund wird die Kleine Anfrage wie folgt beantwortet:

1. Wie viele Fälle nach § 232 (bzw. § 180a und 181 StGB alte Fassung, zusammen: Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung) erfasste das BKA seit dem Jahr 2000 (bitte nach Jahren unterteilt auflisten)?

Zu 1.

Verfahren

Jahr	Erfasste Verfahren
2000	321
2001	273
2002	289
2003	431
2004	370
2005	317
2006	353
2007	454
2008	482
2009	534
2010	470
2011	482

2. Gegen wie viele Tatverdächtige wurde nach Kenntnis der Bundesregierung seit dem Jahr 2000 auf Grund des § 232 StGB (Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung) ermittelt, und wie viele Verurteilungen gab es in diesem Zeitraum (bitte nach Jahren unterteilt auflisten)?

Zu 2.

Tatverdächtige:

Jahr	Erfasste Tatverdächtige
2000	837
2001	747
2002	821
2003	1.110
2004	777
2005	683
2006	664
2007	714
2008	785
2009	777
2010	730
2011	753

Abgeurteilte und Verurteilte wegen Menschenhandel gem. §§ 180b, 181 StGB¹

Jahr	Abgeurteilte²	Verurteilte³
2000	171	148
2001	189	151
2002	195	159
2003	176	152
2004	189	141
2005	183	136

Abgeurteilte und Verurteilte gem. §232 StGB

Jahr	Abgeurteilte	Verurteilte
2006	175	138
2007	155	123
2008	173	138
2009	189	135
2010	172	115
2011	139	117

Die Zahlen zu den Abgeurteilten und Verurteilten entstammen der vom Statistischen Bundesamt herausgegebenen Strafverfolgungsstatistik, die sämtliche Verurteilungen und Aburteilungen beim jeweils schwersten Delikt erfasst, das der Entscheidung zu Grunde lag. Angaben zur Anzahl der Taten und Opfer, die einer Entscheidung zu Grunde lagen (bei Verurteilung in Tateinheit oder Tatmehrheit), werden statistisch hierzu nicht erhoben. Im Hinblick auf die insgesamt geringen Zahlen und die genannten Besonderheiten der Erfassung in der Strafverfolgungsstatistik lassen sich die feststellbaren Schwankungen statistisch nicht interpretieren.

3. Gab es einen signifikanten Anstieg oder Rückgang der Anzahl der Fallzahlen nach § 232 StGB im genannten Zeitraum, und wenn ja, wie erklärt die Bundesregierung diese Entwicklung?

¹ Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Strafverfolgung, Tabelle 2.1.

² Aburteilungen umfassen neben Verurteilungen auch Verfahrensbeendigungen durch Urteil ohne Verurteilung.

³ In der Strafverfolgungsstatistik erfasste Personen, die zu einer Geld- oder Freiheitsstrafe verurteilt wurden.

Zu 3.

Die Verfahrenszahlen steigen vom Jahr 2000 von 321 bis zum Jahr 2011 auf 482 Verfahren an (siehe Antwort zu Frage 1). Ein signifikanter Anstieg ist jedoch nicht festzustellen.

Ursächlich für diese Erhöhung könnte die erstmalige Erfassung von deutschen Opfern ab dem Jahr 2003 sein, sowie die teilweise stringente Anwendung des § 232 Absatz 1 Satz 2 StGB in einigen Bundesländern in Bezug auf die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens wegen Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung bei Antreffen von unter 21-jährigen Prostituierten.

In der vom Bundeskriminalamt (BKA) beauftragten Studie von Annette Herz und Eric Minthe „Straftatbestand Menschenhandel Verfahrenszahlen und Determinanten der Strafverfolgung“, wird zur Aussagekraft von Fall- und Verfahrenszahlen folgendes festgestellt:

„Die offiziellen Fall- und Verfahrenszahlen zu Menschenhandel sagen wenig über das tatsächliche Ausmaß dieses Delikts aus. (...) Die statistisch erfassten Ermittlungszahlen sind nicht so sehr ein Indikator für die tatsächliche Verbreitung von Menschenhandel in Deutschland, sondern für die Ermittlungsaktivität sowie besondere Schwerpunktsetzung der Strafverfolgungsbehörden. Insgesamt ist bei Menschenhandel von einem hohen Dunkelfeld auszugehen.“⁴

Vor diesem Hintergrund betrachtet, indiziert die Erhöhung der Verfahrenszahlen, dass größere Aktivitäten der Polizei stattgefunden haben.

4. Kann die Bundesregierung bestätigen, dass sich nach Angaben des BKA die Anzahl der mutmaßlichen Opfer von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung vom Jahr 2000 bis zum Jahr 2011 um knapp 31 Prozent verringert hat und im Vergleich zum Jahr 2003 sogar um 48 Prozent zurückgegangen ist?

Zu 4.

Diese Aussage kann nur hinsichtlich der statistischen Daten des Bundeslagebildes, die das bekannt gewordene Hellfeld darstellen, bestätigt werden. Es ist aus den bereits dargelegten Gründen von einer hohen Dunkelziffer auszugehen. Im Jahr 2000 wurden im Bundeslagebild Menschenhandel insgesamt 926 Opfer registriert, im Jahr 2011 waren es 640. Dies entspricht einem Rückgang der Zahlen um knapp 31 Prozent

⁴ Polizei + Forschung Bd. 31 Hrsg. vom Bundeskriminalamt, Annette Herz und Eric Minthe „Straftatbestand Menschenhandel –Verfahrenszahlen und Determinanten der Strafverfolgung“, S. 338.

(30,89 Prozent). Vergleicht man die Zahl der registrierten Opfer im Jahr 2003 (1.235) mit der Zahl aus dem Jahr 2011 (640), so ist hier ein Rückgang um gut 48 Prozent (48,18 Prozent) feststellbar.

5. Teilt die Bundesregierung die Auffassung des BKA, wonach das Gefährdungspotential des Kriminalitätsbereiches des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung „begrenzt“ bleibt (Bundeslagebericht Menschenhandel 2011)?

Zu 5.

Die Aussage, wonach das Gefährdungspotenzial des Kriminalitätsbereichs des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung „begrenzt“ ist, bezieht sich auf eine vergleichende und primär quantitativ ausgerichtete Betrachtung der Kriminalitätsphänomene, die die Lage in Deutschland prägen.

In Deutschland wurden in den letzten Jahren durchschnittlich rund 500 Ermittlungsverfahren wegen Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung mit jährlich rund 600 bis 800 Opfern geführt. Da andere Phänomenbereiche im Hellfeld erheblich höhere Fallzahlen aufweisen, kann rein quantitativ das Gefährdungspotenzial als „begrenzt“ bewertet werden.

6. Wie viele Opfer von Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung wurden seit dem Jahr 2001 von den Opferberatungsstellen zum Thema beraten (bitte nach Jahren aufschlüsseln)?

Zu 6.

Hierzu liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor. Der Bundesweite Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e.V. (KOK e.V.) als bundesweite Vernetzungsstelle der Fachberatungsstellen für Opfer des Menschenhandels teilte hierzu mit, dass keine bundesweite Übersicht zur Zahl der Beratungsfälle erstellt werden kann, weil die Fallzahlen bei seinen Mitgliedsorganisationen nach unterschiedlichen Kriterien erfasst werden. Eine Vereinheitlichung ist insbesondere aufgrund der unterschiedlichen Anforderungen durch die jeweiligen Zuwendungsgeber der Fachberatungsstellen vor Ort nicht durchführbar.

7. Wie hoch ist der Anteil der Opfer, die von Opferberatungsstellen betreut wurden, und welche Maßnahmen wird die Bundesregierung ergreifen, um den Anteil zu erhöhen?

Zu 7.

Zahlen dazu, wie hoch der Anteil der durch Fachberatungsstellen für Opfer des Menschenhandels betreuten Personen an der Gesamtheit der durch das BKA erfassten Opfer des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung ist, liegen erst seit 2008 vor:

Jahr	Opfer insgesamt pro Jahr	Anzahl der von Fachberatungsstellen betreuten Opfer	%
2008	676	161	24
2009	710	176	25
2010	610	214	35
2011	640	202	32

In der seit 1997 bestehenden Bund-Länder-Arbeitsgruppe Menschenhandel, in der die zuständigen Bundesressorts, das BKA sowie die Länder und Nichtregierungsorganisationen vertreten sind, wurden kontinuierlich verschiedene Maßnahmen und Instrumente zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Fachberatungsstellen, Polizei und anderen öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen entwickelt. Diese Maßnahmen tragen zur Verbesserung der Opfererkennung und Opferbetreuung bei, und sie erleichtern für mutmaßliche Opfer des Menschenhandels, die z. B. im Kontext polizeilicher Ermittlungen angetroffen werden, den Zugang zu Beratung und Unterstützung durch die Fachberatungsstellen. Ergebnisse der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Menschenhandel sind u. a.:

- ein Kooperationskonzept für die Zusammenarbeit von Polizei und Fachberatungsstellen, das Grundlage vergleichbarer Kooperationsvereinbarungen und ähnlicher Regelungen in mittlerweile fast allen Bundesländern ist,
- ein Arbeitspapier zur Standardisierung der Aus- und Fortbildung im Bereich Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung,
- die Durchführung von speziellen Fortbildungen des BKA; z. T. gemeinsam mit dem KOK e.V., im Bereich der Polizei.

8. Welche anderen gesicherten Zahlen zur Anzahl der Opfer von Menschenhandel kennt die Bundesregierung für die Jahre 2000 bis 2011 (bitte nach Jahren unterteilt auflisten), und welche Entwicklung kann die Bundesregierung hier erkennen?

Zu 8.

Der Bundesregierung liegen neben den polizeilich erfassten Zahlen keine weiteren gesicherten Zahlen zur Anzahl der Opfer von Menschenhandel. Es liegen diverse Schätzungen von Nichtregierungsorganisationen zur Zahl der Menschenhandelsopfer vor, deren Aussagekraft von der Bundesregierung nicht beurteilt werden kann.

9. Hat die Bundesregierung eine Studie zur Ermittlung des Ausmaßes des Dunkelfelds des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung in Deutschland erstellt? Wenn ja, welche Erkenntnisse über Ausmaß und Entwicklung hat die Bundesregierung daraus gewonnen?

Wenn nein, plant die Bundesregierung die Erstellung einer solchen Studie?

Zu 9.

Eine entsprechende Dunkelfeldstudie wurde durch die Bundesregierung bislang nicht erstellt und ist auch derzeit nicht geplant.

10. Vertritt die Bundesregierung die Auffassung, dass die Liberalisierung der Prostitution durch das Prostitutionsgesetz im Jahr 2002 zu einer Ausweitung des Phänomens des Menschenhandels von Frauen zum Zweck der sexuellen Ausbeutung geführt hat, und wie begründet die Bundesregierung diese Auffassung?

Zu 10.

Aus Sicht der Bundesregierung kann die Frage, ob es seit Einführung des Prostitutionsgesetzes eine Ausweitung des Phänomens des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung gegeben hat, nicht eindeutig beantwortet werden.

Das jährlich erstellte Lagebild des BKA weist keinen signifikanten Anstieg der Opferzahlen im Bereich des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung aus, der auf eine mit dem Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes kausal verknüpfte Ausweitung des Phänomens hinweisen würde.

Gleichwohl beobachtet die Bundesregierung mit Sorge Berichte aus der Praxis, die auf eine Ausweitung besonders problematischer Erscheinungsformen von Prostitution und auf ein vermehrtes Auftreten von Prostitution unter besonders ausbeuterischen Rahmenbedingungen hinweisen.

Für diese sowie für die im Deliktsbereich Menschenhandel zu beobachtenden Veränderungen - unter anderem hinsichtlich der Hauptherkunftsländer der Opfer, der Vorgehensweisen der Täter und der Erscheinungsformen des Menschenhandels - ist nach Auffassung der Bundesregierung ein komplexes Ursachengeflecht zu benennen.

Zu den bedeutsamsten Einflussfaktoren zählen hierbei die mit der EU-Osterweiterung einhergehenden Veränderungen sowie die Tatsache, dass es bislang keine speziellen fachgesetzlichen Instrumente zur Regulierung von Prostitution und von Prostitutionsstätten gibt, die der Polizei und/oder Behörden angemessene Möglichkeiten einer Kontrolle der Bedingungen, unter denen Prostitution ausgeübt wird, und des oft kriminogenen Umfelds der Prostitution eröffnen würden.

11. Kann die Bundesregierung bestätigen, dass sich der Anteil der „Organisierten Kriminalität im Zusammenhang mit dem Nachtleben“ (vor allem Prostitution, Menschenhandel, Glückspiel) im Vergleich zur gesamten Organisierten Kriminalität von 10,1 Prozent im Jahr 2000 auf 3,6 Prozent im Jahr 2011 reduziert hat, und welche Schlüsse zieht die Bundesregierung aus diesem Befund?

Zu 11.

Ausweislich der Daten der Bundeslagebilder Organisierte Kriminalität ist bei einer Zeitreihenbetrachtung der Anteil der OK-Verfahren wegen Kriminalität im Zusammenhang mit dem Nachtleben seit dem Jahr 2000 (10,1 Prozent) bis zum Jahr 2011 (3,6 Prozent) kontinuierlich gesunken. Jedoch ist in diesem Zusammenhang anzumerken, dass die Verfahren der OK nur einen Teilbereich des gesamten Phänomenbereichs Menschenhandel darstellen. Insofern muss die rückläufige Entwicklung der OK-Verfahren gegen Kriminalität i.Z.m. dem Nachtleben seit dem Jahr 2000 nicht zwangsläufig auf eine insgesamt rückläufige Entwicklung innerhalb des Phänomenbereichs Menschenhandel hindeuten.

*12. Plant die Bundesregierung Änderungen beim Aufenthaltsrecht, um Opfern von Menschenhandel einen erleichterten Zugang zum Arbeitsmarkt bzw. einen sicheren Aufenthaltsstatus zu gewährleisten, um eine Aufhellung des Dunkelfelds und eine Verbesserung der Strafverfolgung von Tätern zu erreichen?
Wenn ja, welche sind dies? Wenn nein, wieso nicht?*

Zu 12.

Die Bundesregierung legt zunächst Wert auf die Feststellung, dass sich der Anteil von freizügigkeitsberechtigten EU-Bürgern an den Opfern von Menschenhandel im Verlauf der vergangenen Jahre erhöht hat. Ausweislich des Bundeslagebildes Menschenhandel 2011 des BKA waren (nur) 51 der 640 polizeilich registrierten Opfer von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung Drittstaatsangehörige, die sich illegal in Deutschland aufhielten.

Für den weit überwiegenden Teil der Opfer hätten aufenthaltsstatusrechtliche Änderungen daher keine Auswirkungen und dürften sich folglich auch kaum eignen, das Dunkelfeld wesentlich zu erhellen.

Das geltende Aufenthaltsrecht gewährt im Übrigen bereits Möglichkeiten für eine Verfestigung des Aufenthaltsstatus, sofern individuelle Belange der Opfer oder das Interesse der Allgemeinheit an der Verfolgung der Täter dies erfordern. Zu nennen sind hier beispielsweise die §§ 23a, 25 Absatz 3, 4 und 5 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG). Durch den zur Umsetzung der Richtlinie 2004/81/EG des 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 (Amtsblatt EU 2004, L 261/19) eingefügten § 25 Absatz 4a AufenthG ist der Anwendungsbereich der genannten Vorschriften nicht etwa eingeschränkt worden, sondern flexibilisiert worden: So kann beispielsweise die vorherige Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 4a AufenthG den Versagungsgrund der vollziehbaren Ausreisepflicht in § 25 Absatz 4 AufenthG entfallen lassen und diesen Aufenthaltstitel auch jenen zugänglich machen, die ursprünglich unerlaubt im Sinne von § 14 Absatz 1 AufenthG eingereist sind.

Das Bundesministerium des Innern hat Ende des vergangenen Jahres die zuständigen Ministerien der Länder zur Praxis der Erteilung von Aufenthaltstiteln für Menschenhandelsopfer befragt. Dabei wurden zwei Befunde deutlich: Zum einen führen die eingangs erwähnten geringen Fallzahlen von Drittstaatsangehörigen dazu, dass Opfer von Menschenhandel in der ausländerbehördlichen Praxis kaum existent sind und mehrere Bundesländer über keine oder nur geringe praktische Erfahrungen berichten konnten. Zum anderen war festzustellen, dass die Erteilungspraxis im Einklang mit dem geltenden Recht sich nicht auf § 25 Absatz 4a AufenthG beschränkt, sondern für die Betroffenen günstigere Aufenthaltstitel wie etwa § 25 Absatz 3 AufenthG ebenfalls zur Anwendung kamen.

Hinsichtlich des Zugangs zum Arbeitsmarkt gelten für Opfer von Menschenhandel die gleichen Regeln wie für andere Inhaber der eingangs genannten humanitären Aufenthaltstitel. Zusätzlich sieht § 6a der Verordnung über das Verfahren und die Zulassung von im Inland lebenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung (BeschVerfV) abweichende besondere Erleichterungen vor, indem die Bundesagentur für Arbeit Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 4a AufenthG die Zustimmung zur Ausübung einer Beschäftigung ohne die sog. Vorrangprüfung nach § 39 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 AufenthG erteilen kann.

Die Bundesregierung sieht für weitere Privilegierungen gegenüber anderen Inhabern humanitärer Aufenthaltstitel keine Veranlassung.

13. Welche Maßnahmen will die Bundesregierung ergreifen, um die finanzielle Abhängigkeit von Opfern von Menschenhandel von den Tätern zu verringern und so eine Aufhellung des Dunkelfelds und eine Verbesserung der Strafverfolgung von Tätern zu erreichen?

Zu 13.

Anknüpfend an die Entschließung des Bundesrats vom 11. Februar 2011 (BR-Drs. 314/10(B)) zur stärkeren Regulierung von Prostitutionsstätten sowie an den Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes (BT-Drs. 16/4146) ist das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend der Frage nachgegangen, wie durch Festlegung rechtlicher Anforderungen für zulässige Formen der gewerbsmäßigen Betätigung im Bereich sexueller Dienstleistungen der Gefährdung besonders schutzwürdiger Rechtsgüter wie des Rechts auf sexuelle Selbstbestimmung, des Rechts auf körperliche Unversehrtheit und des Rechts auf menschenwürdige Arbeitsbedingungen entgegengewirkt werden kann. Hierzu besteht derzeit noch weiterer Diskussionsbedarf.

14. Wie viele Anträge auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für Opfer von Menschenhandel nach § 25 Absatz 4a AufenthG wurden seit Einführung der Regelung im Jahr 2007 jährlich gestellt?

Zu 14.

Hierzu liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor.

15. Wie viele der beantragten Aufenthaltserlaubnisse wurden erteilt, und wie viele wurden aus welchen Gründen abgelehnt?

Zu 15.

Zur Ablehnung eines Antrages auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis und den Gründen hierfür liegen keine Erkenntnisse vor, da diese Sachverhalte im Ausländerzentralregister (AZR) nicht erfasst werden.

Die Speicherung von erteilten Aufenthaltserlaubnissen nach § 25 Absatz 4a AufenthG im AZR ist seit März 2008 möglich.

Die entsprechend erfassten jährlichen Erteilungen können der nachfolgenden Tabelle entnommen werden. Bei der Interpretation der Zahlen ist zu beachten, dass einige Länder Aufenthaltstitel nach § 25 Absatz 4a AufenthG auch an EU-Bürger erteilt haben, so dass die Daten nicht mit der Zahl der betroffenen Drittstaatsangehörigen übereinstimmen müssen. Außerdem wird die Validität einer nachträglichen Auswertung des AZR dadurch beeinträchtigt, dass ein einmal nach § 25 Absatz 4a AufenthG erteilter Aufenthaltstitel nicht mehr dem System zu entnehmen ist, sobald in demselben Kalenderjahr ein anderer Aufenthaltstitel erteilt wurde.

Erteilte Aufenthaltserlaubnisse nach § 25 Absatz 4a AufenthG pro Jahr

2008	25
2009	59
2010	62
2011	79
2012	58