

**MINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALORDNUNG,
FAMILIE, FRAUEN UND SENIOREN
BADEN-WÜRTTEMBERG**

Postfach 103443 70029 Stuttgart
E-Mail: poststelle@sm.bwl.de
FAX: 0711 123-3999

An den
Präsidenten des Landtags
von Baden-Württemberg
Herrn Guido Wolf MdL
Haus des Landtags
Konrad-Adenauer-Straße 3
70173 Stuttgart

Stuttgart 7. März 2014
Durchwahl 0711 123-3695
Name Juliane Rath
Aktenzeichen 22-0141.5/15/4646
(Bitte bei Antwort angeben)

nachrichtlich – ohne Anlagen –

Staatsministerium

Antrag der Abg. Friedlinde Gurr-Hirsch u. a. CDU

- **Zuhälterei und sexuelle Ausbeutung von Frauen und Mädchen in Baden-Württemberg und Europa**
- **Drucksache 15/4646**

Ihr Schreiben vom 24. Januar 2014

Anlagen

- 9 Mehrfertigungen

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

das Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren nimmt im Einvernehmen mit dem Innenministerium zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen*

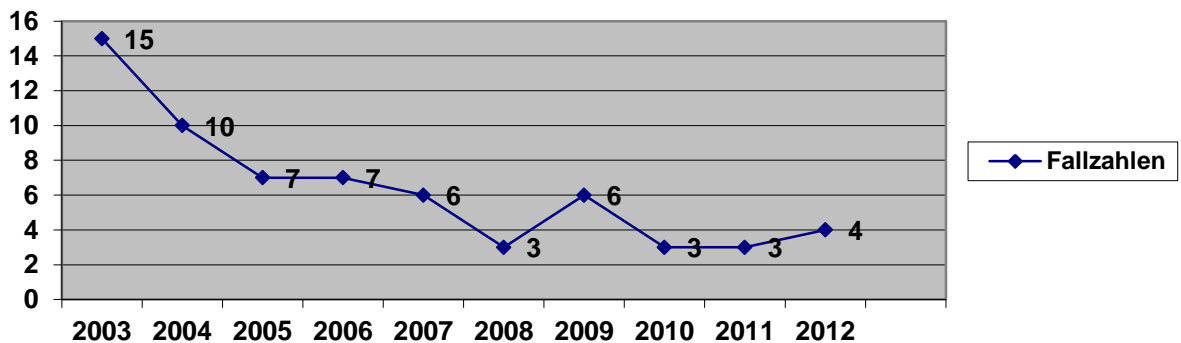
I. zu berichten,

- 1. wie sich die Zuhälterei und die sexuelle Ausbeutung von Frauen und Mädchen in Baden-Württemberg und soweit ihr bekannt in Europa in den letzten zehn Jahren entwickelt hat;*

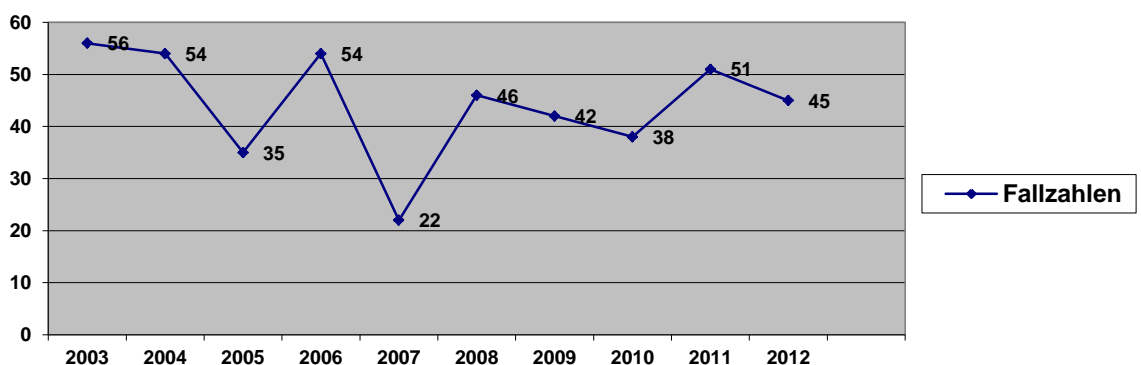
Der Begriff der sexuellen Ausbeutung ist mehrdeutig. Im Folgenden werden darunter verstanden

- (flankierend zur Zuhälterei gemäß § 181a Strafgesetzbuch) die Ausbeutung von Prostituierten gemäß § 180a Strafgesetzbuch (StGB): hiernach wird bestraft, wer gewerbsmäßig einen Betrieb unterhält oder leitet, in dem Personen der Prostitution nachgehen und in dem diese in persönlicher oder wirtschaftlicher Abhängigkeit gehalten werden;
- Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung gemäß § 232 Strafgesetzbuch.

In Baden-Württemberg ist beim Deliktsbereich „Ausbeutung von Prostituierten gemäß § 180a StGB“ im Zehnjahresvergleich folgende Entwicklung der Fallzahlen in der Polizeilichen Kriminalstatistik festzustellen:¹



Die Fallzahlen im Deliktsbereich „Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung gemäß § 232 StGB“ sowie die Fallzahlen des Straftatbestands „Förderung des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung gemäß § 233a i.V.m. § 232 StGB“ weisen folgende Entwicklung auf:



Bis einschließlich 2005 fand im Gesetzestext keine Unterscheidung zwischen Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung und Menschenhandel zur Ausbeutung der Arbeitskraft

¹ Die Fall- und Opferzahlen des Jahres 2013 können noch nicht zur Veröffentlichung herangezogen werden.

Deliktsbereich Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung:

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Gesamt	69	75	49	67	28	67	48	63	54	53
weiblich insgesamt	64	74	49	67	28	66	48	61	51	53
davon Erwachsene (über 21 J.)	27	42	21	29	13	37	19	18	22	31
davon Heranwachsende (18 bis unter 21 J.)	33	19	20	28	6	21	19	32	16	15
davon Jugendliche (14 bis 18 J.)	4	10	4	10	8	8	9	11	12	6
davon Kinder (unter 14 J.)	-	3	4	-	1	-	1	-	1	1

Opferzahlen im Deliktsbereich Zuhälterei:

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Gesamt	95	81	32	31	12	28	20	51	11	29
weiblich insgesamt	94	73	31	31	12	27	20	50	11	29
davon Erwachsene (über 21 J.)	65	48	21	20	6	19	19	40	8	26
davon Heranwachsende (18 bis unter 21 J.)	22	27	7	9	4	7	1	9	3	2
davon Jugendliche (14 bis 18 J.)	6	2	2	2	1	-	-	-	-	1
davon Kinder (unter 14 J.)	1	2	1	-	1	1	-	1	-	-

Ein europaweiter Vergleich der Fall- und Opferzahlen ist nicht möglich, da die Definition des Begriffs "Menschenhandel" und die jeweiligen Rechtsnormen Unterschiede aufweisen. Ausgehend vom sogenannten „Palermo-Protokoll“ vom 15. November 2000, dem ersten spezifisch auf die Bekämpfung des Menschenhandels zugeschnittenen völkerrechtlichen Abkommen, erfolgte eine länderspezifisch unterschiedliche Umsetzung. So ist beispielsweise die in Deutschland gemäß § 233a StGB sanktionierte Förderung des Menschenhandels in anderen Ländern bereits im Tatbestand des Menschenhandels im Sinne des § 232 StGB enthalten. Insofern existiert laut Auskunft des Bundeskriminalamts keine europaweite Statistik für diesen Phänomenbereich.

2. *inwiefern die Legalisierung von Prostitution nach ihrer Meinung und Kenntnis die Zuhälterei und die sexuelle Ausbeutung von Frauen und Mädchen begünstigt;*
3. *ob die vorhandenen Überwachungs- und Kontrollmechanismen zur Verhinderung von Zuhälterei und sexueller Ausbeutung von Frauen und Mädchen in Baden-Württemberg ausreichen;*

Prostitution war schon lange vor dem Prostitutionsgesetz von 2002 eine legale, also straf-freie Tätigkeit. Es ist also nicht so, wie in der Fragestellung unterstellt wird, dass Prostituti-on erst durch das ProstG von 2002 legalisiert worden wäre. Die Ausübung der Prostitution war in Deutschland seit 1927 nicht verboten, galt aber durch höchstrichterliche Rechtspre-chung als sittenwidrig und gemeinschaftsschädlich – eine scheinheilige Doppelmoral. Und genau da hakte das Prostitutionsgesetz ein und stufte die Ausübung der Prostitution nun nicht mehr als sittenwidrig ein. Die mit dem ProstG verbundenen Rechtsänderungen hatten auch nicht die Intention, eine effektivere behördliche Überwachung und Kontrolle des Pros-titutionsgewerbes zu ermöglichen. Vielmehr ging es darum, die rechtliche und soziale Situ-ation Prostituerter zu verbessern. Die Bewertung der Prostitution als sittenwidrig wurde abgeschafft, damit Prostituierten ermöglicht werden konnte, ihren Lohn einzuklagen und Arbeitsverträge abzuschließen. Auf diese Weise sollten sie Zugang zu Kranken-, Arbeitslo-sen- und Rentenversicherung erhalten. Sicherheit und Hygiene ihrer Arbeitsbedingungen sowie die Ausstiegsmöglichkeiten sollten verbessert werden. Da mit dem Prostitutionsge-setz dementsprechend lediglich ein sehr begrenzter Regelungsansatz gewählt wurde, konnte im Hinblick auf die mit dem Prostitutionsgesetz intendierten Ziele der Zurückdrän-gung der Begleitkriminalität, der Verbesserung der Arbeitsbedingungen, der Erleichterung des Ausstiegs und der Erzielung einer größeren Transparenz des Rotlichtmilieus durch das Prostitutionsgesetz nur ein erster Schritt getan werden.

Die in der Antwort zu Frage 1 dargestellten Fallzahlen legen den Schluss nahe, dass im Zeitraum nach dem Inkrafttreten des ProstG im Jahr 2002 die Delikte in diesem Bereich zurückgegangen seien. Dies ist jedoch zu kurz gegriffen, da die dem ProstG korrespondie-renden Änderungen im StGB, insbesondere der §§ 180a, 181a und 232 StGB, aus polizei-licher Sicht die Bekämpfung der Zwangsprostitution erschwert haben. Ermittlungen können nicht mehr anhand objektiver Kriterien im Zusammenhang mit der Förderung der Prostituti-on geführt werden, sondern basieren ausschließlich auf Opferangaben zum Nachweis ei-ner ausbeuterischen oder dirigistischen Zuhälterei. Diese können nur in wenigen Einzelfäl-len erlangt werden. Auch nach Einschätzung des Rechts- und Verfassungsausschusses des Deutschen Städtetages hat sich die Situation der Prostituierten nach Inkrafttreten des ProstG im Jahr 2002 – nicht zuletzt wegen der genannten Änderungen im Strafrecht – ver-schlechtert. So sind die Erscheinungsformen der Prostitutionsstätten nach wie vor äußerst heterogen, unzureichend geregelt und in weiten Teilen behördlicher Einflussnahme und Kontrolle entzogen. Aus polizeilicher Sicht sind deshalb weitergehende Regelungen erfor-derlich, um die Bedingungen, unter denen die Prostitution praktiziert wird, zum Schutz der dort tätigen Personen einer rechtsstaatlichen Kontrolle zu unterwerfen und kriminellen Be-gleiterscheinungen vorzubeugen.

4. *ob und gegebenenfalls inwiefern sie darauf hinwirkt, dass Mädchen und Frauen in Baden-Württemberg zukünftig vor Zuhälterei und sexueller Ausbeutung besser geschützt werden;*

Die Polizei führt wiederkehrend umfangreiche Präsenz- und Kontrollmaßnahmen im Rotlichtmilieu durch. Zusätzlich werden behördenübergreifende Kontrollmaßnahmen durchgeführt und lageorientiert Einsatzkonzepte umgesetzt. Bei neu angetroffenen Prostituierten erfolgt die Feststellung ihrer Identität. Gleichzeitig werden die Prostituierten über Hilfsmöglichkeiten sowie zutreffende Beschränkungen ihrer Tätigkeit, beispielsweise durch eine Sperrgebietsverordnung und ausländerrechtliche Bestimmungen, aufgeklärt. Zur Aufhebung von Strukturen des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung, die sich vielfach durch komplexe und schwer ermittelbare Tatstrukturen auszeichnen, ist die Gewinnung von Opferzeugen ein wesentlicher Erfolgsfaktor. Die Aussagebereitschaft der Frauen ist in der Praxis jedoch äußerst gering. Angst vor den Tätern und um die Angehörigen in den Herkunftsstaaten bestimmen vielfach das Aussageverhalten der Frauen. Deshalb wird bei den polizeilichen Präsenz- und Kontrollmaßnahmen darauf Wert gelegt, das Vertrauen der potenziellen Opfer zu gewinnen. Die Kontaktaufnahme gestaltet sich jedoch vor dem Hintergrund der legalen Beschäftigung ohne entsprechende Überprüfungsgründe und in Ermangelung der unter Frage 2 aufgeführten Einflussmöglichkeiten äußerst schwierig.

Die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen ist politischer Schwerpunkt der Landesregierung. Im Koalitionsvertrag für die 15. Legislaturperiode des Landtags von Baden-Württemberg wurden im Abschnitt „Opfern von Gewalt helfen“ verschiedene Maßnahmen festgelegt. Es geht darum, betroffene und bedrohte Frauen zu stärken und für die Hilfe und Beratungsinfrastruktur im Land ein zukunftssicheres Konzept zu erarbeiten.

Die Landesregierung erarbeitet derzeit unter Federführung des Sozialministeriums einen Landesaktionsplan gegen Gewalt an Frauen. In diesem Landesaktionsplan soll dargestellt werden, wie die Infrastruktur zum Schutz von Frauen bedarfsgerecht ausgestaltet sein muss und welche Abläufe erforderlich sind, um diesen Schutz auch zu gewährleisten. Als Themenbereiche werden Finanzierung, Interventionsketten, Strukturen und Weiterentwicklung, Prävention und Öffentlichkeitsarbeit sowie Verfahrensunabhängige Beweissicherung und medizinische Intervention bearbeitet. Dabei war Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung in der Unterarbeitsgruppe Interventionsketten ein besonderer Schwerpunkt. Die für einen wirksamen Schutz beschriebenen Interventionsabläufe und erforderlichen Strukturen werden in den Landesaktionsplan gegen Gewalt an Frauen aufgenommen.

5. *ob und gegebenenfalls inwiefern sie darauf hinwirkt, dass zukünftig auch gegen diejenigen, die wissentlich die Zwangslage der Opfer von Zuhälterei und sexueller Aus-*

beutung ausnutzen und diese zu sexuellen Handlungen missbrauchen, vorgegangen wird;

7. *inwiefern und ggf. wie sie im Bundesrat darauf hinwirken möchte, die Prostitution generell zu verbieten und wie sie gewährleisten will, dass die Prostitution dadurch nicht in die Illegalität abwandert;*

Diese könnten an den situativen Interaktionsprozessen, wie beispielsweise das Aushandeln des Dirnenlohns bzw. der Praktiken mit Dritten ohne Mitwirkung der Prostituierten oder das direkte Abkassieren durch Dritte, abgeleitet werden. Bereits im Jahr 2012 hat sich Baden-Württemberg auf der Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -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. Nach geltendem Recht bleibt der Freier nämlich in den meisten Fällen straffrei. Seine Bestrafung gem. § 177 StGB (sexuelle Nötigung, Vergewaltigung) kommt nur in einzelnen Ausnahmefällen in Betracht, da die Nötigung meist nicht vom Freier, sondern vom Menschenhändler ausgeht. Nun wäre aber Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung ohne entsprechende Nachfrage kein lukratives Geschäft. Daher ist die Bestrafung von Freiern, die wissentlich Dienste von Menschenhandelsopfern in Anspruch nehmen, ein weiteres wichtiges Element einer wirkungsvollen Gesamtstrategie zur Bekämpfung des Menschenhandels sowie zur Verhinderung von Zuhälterei und sexueller Ausbeutung – neben der konsequenten Verfolgung und Bestrafung der Täter und Hilfsangeboten für die Opfer. Denn einem Freier tatsächlich die Kenntnis über die Zwangslage einer Prostituierten nachzuweisen, ist in der praktischen Umsetzung nur schwer zu erreichen. So bedarf es im Hinblick auf eine mögliche Strafbarkeit von Freiern eindeutiger und objektiver Kriterien, die dem Freier ermöglichen, die strafrechtliche Relevanz seines Handelns zu erkennen.

Der GFMK-Antrag zu dieser Freierbestrafung fand jedoch auf der GFMK-Konferenz knapp keine Mehrheit. Allerdings heißt es nunmehr im Bundeskoalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD: „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.

Darüber hinaus hat Frau Ministerin Altpeter MdL wiederholt öffentlich dargelegt, dass es an der Zeit sei, über ein Prostitutionsverbot nach schwedischem Vorbild nachzudenken. Dabei würden nur die Freier, nicht aber die Prostituierten bestraft. Auch das Europäische Parlament, das sich am 26.2.2014 mit dem Thema Prostitution befasst hat, spricht sich mehrheitlich für diesen Weg aus. „Die EU-Staaten sollen die Nachfrage nach Prostitution ein-

dämmen, indem sie die Freier bestrafen und nicht die Prostituierten“, fordert das Europäische Parlament in einer nicht bindenden Resolution. Dort heißt es weiter: „Die meisten Abgeordneten glauben, dass einer der besten Wege, Prostitution und Frauen- bzw. Mädchenhandel zu bekämpfen, das sogenannte nordische Modell ist, das in Schweden, Island und Norwegen angewendet wird. Es sieht Prostitution als eine Verletzung der Menschenrechte und als eine Form von Gewalt gegen Frauen. Es kriminalisiert diejenigen, die für Sex bezahlen, und nicht die, die ihn verkaufen. Die Abgeordneten rufen die Mitgliedstaaten dazu auf, dem nordischen Modell zu folgen.“ Die Sozialministerin führt derzeit zahlreiche Gespräche, um für diesen Weg zu werben.

6. *inwiefern ihr die im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD angekündigte Überarbeitung des Prostitutionsgesetzes bekannt ist und wie sie diese ggf. aus ihrer Sicht bewertet;*

Die im Bundeskoalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD angekündigte Überarbeitung des Prostitutionsgesetzes ist der Landesregierung bekannt. Dort heißt es: „Wir werden das Prostitutionsgesetz im Hinblick auf die Regulierung der Prostitution umfassend überarbeiten und ordnungsbehördliche Kontrollmöglichkeiten gesetzlich verbessern“. Hier bleibt abzuwarten, was die Bundesregierung konkret vorlegen wird.

8. *inwiefern ihr bekannt ist, was EU-weit gegen die Verschleppung von Frauen und Mädchen zum Zweck der sexuellen Ausbeutung unternommen wird;*

Menschenhandel zu jeglicher Form der Ausbeutung ist eine Straftat, bei der es sich um einen schwerwiegenden Verstoß gegen die Grundrechte handelt, die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vereinbart sind. Menschenhandel wird in Artikel 5 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union explizit verboten.

Auf Ebene der Europäischen Union wurde in den letzten Jahren die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Menschenhandels stetig intensiviert. So sind mit der Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer konkrete und praktische Maßnahmen gegen Menschenhandel definiert. Die Richtlinie befasst sich nicht nur mit Strafverfolgungsmaßnahmen, sondern zielt auch darauf ab, Straftaten zu verhüten und sicherzustellen, dass sich Menschenhandelsopfer erholen und wieder in die Gesellschaft integrieren können. In Deutschland läuft derzeit das Verfahren zur Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU.

Ergänzend zu dieser Richtlinie hat die EU-Kommission am 19. Juni 2012 die "EU-Strategie zur Beseitigung des Menschenhandels (2012 - 2016)" vorgelegt. Die Kommission hat hierin weitere konkrete Maßnahmen festgelegt, um die Rechtsvorschriften zur Bekämpfung des Menschenhandels zu unterstützen. Gemäß der Strategie zur Beseitigung des Menschenhandels wird die EU-Kommission die Fortschritte bei der Bekämpfung des Menschenhandels in der EU bewerten und dem Europäischen Parlament und dem Rat alle zwei Jahre Bericht erstatten. Der erste Bericht, der 2014 vorgelegt werden soll, wird eine Zwischenbewertung der Strategie umfassen.

Neben zahlreichen Maßnahmen der Europäischen Union befasst sich auch der Europarat mit der Bekämpfung von Menschenhandel. Die „Konvention des Europarates gegen Menschenhandel“, die am 1. Februar 2008 in Kraft getreten ist, wurde zwischenzeitlich von 40 Staaten ratifiziert. In Deutschland ist dieses Übereinkommen seit dem 1. April 2013 bindend.

Die Konvention stellt Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung und zur Arbeitsausbeutung als erstes international rechtsverbindliches Dokument ausdrücklich in einen menschenrechtlichen Kontext und verpflichtet die Mitgliedstaaten zu umfassenden Maßnahmen zur Prävention von Menschenhandel, zur Strafverfolgung der Täterinnen und der Täter und zum Schutz der Opfer. Ihr Geltungsbereich umfasst alle Formen von Menschenhandel, gleichgültig ob er im Kontext organisierter Kriminalität steht oder nicht. Den Staaten wird unter anderem ein umfangreiches Monitoring auferlegt. Die Überwachung der Umsetzung der Konvention obliegt der 15-köpfigen Expertengruppe GRETA – Group of Experts against Trafficking in Human Beings.

9. *wie andere EU-Staaten Frauen und Mädchen nach ihrer Kenntnis vor Zuhälterei und sexueller Ausbeutung schützen und wie sie diese Maßnahmen bewertet.*

Der Landesregierung liegen keine abschließenden Erkenntnisse über die von den einzelnen Mitgliedsstaaten ergriffenen Präventions- und Schutzmaßnahmen, die Unterstützung der Opfer und die strafrechtliche Verfolgung der Täterinnen und Täter vor. Eine Bewertung ist vor diesem Hintergrund nicht möglich. Wie unter Ziffer 8 dargelegt, wird aber die EU-Kommission im Laufe des Jahres 2014 einen Zwischenbericht und im Jahre 2016 einen Abschlussbericht hierzu vorlegen.

Mit der Ratifizierung des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels haben sich Bund und Länder u.a. verpflichtet, sich dem Monitoringverfahren nach Artikel 36 bis 38 des Übereinkommens zu unterziehen. Den Abschluss dieses Verfahrens, das in einem vierjährigen Zyklus erfolgen soll, bildet ein Bericht, auf dessen Grundla-

ge Empfehlungen für die Vertragsparteien ausgesprochen werden. Nach derzeitigem Planungsstand soll das erste Monitoringverfahren im November 2015 abgeschlossen sein.

II. sich auf Bundesebene dafür einzusetzen, dass die im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD für die 18. Legislaturperiode getroffenen Vereinbarungen zu den Themen Menschenhandel und Prostitutionsstätten zeitnah umgesetzt werden.

Die Landesregierung wird sich für eine effektive Bekämpfung des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung und für eine massive Eindämmung der Prostitution einsetzen; dabei wird Frau Ministerin Altpeter MdL auch weiterhin für den Vorschlag des Europäischen Parlaments werben, den schwedischen Weg zu verfolgen.

Mit freundlichen Grüßen

gez.

Katrin Altpeter MdL

Ministerin für Arbeit und Sozialordnung,

Familie, Frauen und Senioren