

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Anja Hajduk, Katja Keul, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/7279 –

Kontrollen zur Bekämpfung von Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel

Vorbemerkung der Fragesteller

Fachleute sind sich einig, dass es eine erhebliche Dunkelziffer in Bezug auf Menschenhandel, Zwangsarbeit und Arbeitsausbeutung gibt. Die ILO (= Internationale Arbeitsorganisation) geht davon aus, dass in der EU ca. 880 000 Personen von Zwangsarbeit betroffen sind, davon 610 000 (70 Prozent) zum Zweck der Arbeitsausbeutung und 270 000 zum Zweck der sexuellen Ausbeutung (Friedrich-Ebert-Stiftung, 2015).

Im Oktober 2016 ist das „Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung des Menschenhandels und zur Änderung des Bundeszentralregistergesetzes sowie des Achten Buches Sozialgesetzbuch“ in Kraft getreten. Mit ihm wurde die EU-Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels umgesetzt. Zwangsarbeit und Ausbeutung der Arbeitskraft gehen naturgemäß mit weiteren Straftatbeständen und Ordnungswidrigkeiten einher, wie zum Beispiel dem Vorenthalten von Sozialversicherungsbeiträgen, Nichtzahlung von Mindestlöhnen und Nichteinhaltung ausländerrechtlicher Vorschriften. Damit ist die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) auch in Fällen von Zwangsarbeit und Ausbeutung der Arbeitskraft eine wichtige Ermittlungsbehörde.

Mit der Kleinen Anfrage sollen Erkenntnisse über die Datenbasis und die Kontrollen in Bezug auf Menschenhandel, Zwangsarbeit und Arbeitsausbeutung gewonnen werden. Dabei bezieht die Kleine Anfrage ausdrücklich auch die Erkenntnisse aus den Ermittlungen der FKS mit ein.

1. Wie viele der folgenden Straftaten sind nach Kenntnis der Bundesregierung in den Jahren 2013 bis 2018 jeweils polizeilich registriert worden:
 - a) Menschenhandel (§ 232 StGB),
 - b) Zwangsprostitution (§ 232a StGB),
 - c) Zwangsarbeit (§ 232b StGB),
 - d) Ausbeutung der Arbeitskraft (§ 233 StGB),
 - e) Ausbeutung und Ausnutzung einer Freiheitsberaubung (§ 233a StGB) und

Die Fragen 1 bis 1e werden gemeinsam beantwortet.

Die in den Fragen 1a bis 1e genannten Straftatbestände sind erst am 16. Oktober 2016 in Kraft getreten. Deshalb ist eine Auflistung der entsprechenden Ermittlungsverfahren erst ab dem Jahr 2017 möglich. Hintergründe zur Neufassung der strafrechtlichen Vorschriften zum Menschenhandel sowie zur statistischen Erfassung der jeweiligen Ermittlungsverfahren finden sich in der Antwort zu Frage 1f.

Im Jahr 2017 wurden im Bereich Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung insgesamt 327 Ermittlungsverfahren abgeschlossen. In mehreren dieser Verfahren wurde wegen unterschiedlicher Straftatbestände ermittelt. Außerdem sind Fälle beinhaltet, die noch nach den „alten“ Strafnormen eingeleitet wurden, allerdings erst im Jahr 2017 (nach Abschluss der polizeilichen Ermittlungen) ins Bundeslagebild „Menschenhandel und Ausbeutung“ eingeflossen sind. Die 327 Ermittlungsverfahren enthielten 106 Verfahren nach § 232 des Strafgesetzbuches (StGB) neu (Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung), 126 Verfahren nach § 232a StGB neu (Zwangsprostitution) und drei Verfahren nach § 233a StGB neu (Ausbeutung unter Ausnutzung einer Freiheitsberaubung). Die weiteren Verfahren betrafen die §§ 232 StGB alt (83 Ermittlungsverfahren), 180a, 181a und 233a StGB alt.

Im Bereich Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung wurden im Jahr 2017 insgesamt elf Ermittlungsverfahren abgeschlossen.

Je nach Zeitpunkt ihrer Einleitung wurden die Verfahren nach den alten oder den neuen Straftatbeständen geführt. Die elf Ermittlungsverfahren enthielten fünf Verfahren nach § 233 StGB neu (Ausbeutung der Arbeitskraft) – eines davon in Kombination mit § 232 StGB neu (Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung) und ein weiteres in Kombination mit § 233a StGB neu (Ausbeutung unter Ausnutzung einer Freiheitsberaubung) – sowie drei Verfahren nach § 232b StGB neu (Zwangsarbeit). Die anderen Verfahren betrafen § 233 StGB alt (3 Ermittlungsverfahren).

f) in welcher Statistik werden diese Zahlen erfasst

(bitte in einer Anlage jeweils nach Bundesländern differenzieren)?

Die Angaben in der Antwort zu den Fragen 1 bis 1e beruhen auf dem „Bundeslagebild Menschenhandel und Ausbeutung“ 2017. Die darin dargestellten Fallzahlen basieren auf den Meldungen der Landeskriminalämter, des Bundeskriminalamtes und der Bundespolizei zu den im Berichtsjahr in Deutschland abgeschlossenen polizeilichen Ermittlungsverfahren mit Tatorten in Deutschland. Die in den Fragen 1a bis 1e aufgeführten Strafrechtsnormen beziehen sich auf die nach Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU erfolgte Neufassung der strafrechtlichen Vorschriften zum Menschenhandel im StGB. Die neuen Straftatbestände sind am 16. Oktober 2016 in Kraft getreten. Durch dieses Gesetz wurden die strafrechtlichen

Vorschriften zur Bekämpfung des Menschenhandels in § 232 ff. des Strafgesetzbuches (StGB) neu gefasst und ergänzt, d. h. neben der sexuellen Ausbeutung und Ausbeutung der Arbeitskraft sind nun weitere Formen der Ausbeutung, wie z. B. bei Ausübung der Bettelerei sowie durch eine rechtswidrige Organentnahme, gesetzlich geregelt. Die neuen Strafvorschriften fanden erstmals Eingang in das „Bundeslagebild Menschenhandel und Ausbeutung“ 2017. Die in diesem Lagebild enthaltenen Daten sind mit den Daten der Vorjahre nur bedingt vergleichbar, da sich alle vor dem Jahr 2017 erschienenen Lagebilder auf die bis zum 15. Oktober 2016 geltende Fassung der § 232 ff. StGB beziehen. Dies gilt sowohl für die Daten auf Bundes- als auch auf Länderebene. Insofern wird bezüglich der Daten der Jahre 2013 bis 2016 auf die über die Internetseite des Bundeskriminalamt abrufbaren „Bundeslagebilder Menschenhandel (und Ausbeutung)“ verwiesen. Daten für das Berichtsjahr 2018 liegen dem Bundeskriminalamt zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht vor.

2. Inwiefern werden Fälle rechtswidriger Organentnahme (§ 232 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 StGB (= Strafgesetzbuch)) gesondert erfasst, und wie viele Fälle wurden bisher festgestellt (bitte in einer Anlage nach Bundesländern differenzieren)?

Die statistische Erfassung von Fällen des Menschenhandels zum Zweck der rechtswidrigen Organentnahme wurde erstmals für das „Bundeslagebild Menschenhandel und Ausbeutung“ 2017 vorgenommen, zu den Gründen vgl. die Ausführungen zu den Fragen 1a bis 1e. Im Jahr 2017 wurde kein entsprechender Fall in Deutschland gemeldet.

3. Wie hoch ist nach Kenntnis der Bundesregierung die Dunkelziffer bezüglich der in den vorigen Fragen genannten Straftaten, und auf welchen Studien beruhen diese Erkenntnisse?

Die Bundesregierung hat keine Schätzungen zur Dunkelziffer bezüglich der in den Fragen 1 und 2 genannten Delikte vorgenommen. Auch sind der Bundesregierung keine Studien bekannt, denen zuverlässige Aussagen über die Höhe der Dunkelziffer in diesen Deliktsbereichen entnommen werden können.

4. Welche Ermittlungsbehörden sind nach Kenntnis der Bundesregierung für die in Frage 1 genannten Delikttypen zuständig, und wenn es geteilte Zuständigkeiten gibt, wer ist jeweils federführend?

Die Strafverfolgung obliegt der jeweils örtlich und sachlich zuständigen Polizeidienststelle in Zusammenarbeit mit der Staatsanwaltschaft.

Es gibt keine bundesweit einheitliche Organisationszuständigkeit von Fachdienststellen für diese Deliktsbereiche und es obliegt den Bundesländern bzw. Polizeibehörden, diese nach eigenem Bemessen festzulegen. Sofern sich Überschneidungen mit Ermittlungsverfahren anderer Dienststellen ergeben, erfolgt eine Absprache der jeweiligen Staatsanwaltschaften im Hinblick auf die Übernahme der Verfahrensfederführung.

5. Inwiefern berühren die Kontrollen der Beamtinnen und Beamten der FKS nach Kenntnis der Bundesregierung indirekt oder direkt auch die Delikte Menschenhandel (§ 232 StGB), Zwangsprostitution (§ 232a StGB), Zwangsarbeit (§ 232b StGB), Ausbeutung der Arbeitskraft (§ 233 StGB) und Ausbeutung und Ausnutzung einer Freiheitsberaubung (§ 233a StGB)?

Die Beschäftigten der Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung (FKS) kommen im Rahmen ihrer Prüfungs- und Ermittlungstätigkeiten in Einzelfällen direkt oder indirekt auch mit Straftaten aus dem Deliktsbereich Menschenhandel in Berührung. Die Delikte Menschenhandel (§ 232 StGB), Zwangsprostitution (§ 232a StGB), Zwangsarbeit (§ 232b StGB), Ausbeutung der Arbeitskraft (§ 233 StGB) und Ausbeutung und Ausnutzung einer Freiheitsberaubung (§ 233a StGB) sind in dem Prüfungsauftrag aus § 2 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung (SchwarzArbG) nicht enthalten und gehören insofern nicht zu den originären Prüfungsaufgaben der FKS. Die generelle Zuständigkeit für Ermittlungen im Deliktsbereich Menschenhandel liegt bei den Polizeibehörden des Bundes und der Länder. Entsprechende Erkenntnisse der FKS aus Prüfungen oder Ermittlungsverfahren sind an die zuständige Behörde abzugeben.

Bei der Ausbeutung durch eine Beschäftigung (§§ 232 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe b, 232b, 233 Absatz 1 Nummer 1 und 233a Absatz 1 Nummer 2 StGB) ergibt sich eine Zuständigkeit der FKS, wenn der Verdacht eines Verstoßes gegen diese Normen in unmittelbarem Zusammenhang mit einem Prüfungsgegenstand nach § 2 Absatz 1 SchwarzArbG steht. In diesen Fällen sind die Beschäftigten der FKS verpflichtet, im Rahmen ihrer Prüfungs- bzw. Ermittlungstätigkeit festgestellte Hinweise an die zuständigen Polizeibehörden abzugeben und keine eigenständigen Ermittlungsverfahren zu führen. Auf Weisung der Staatsanwaltschaft können in solchen Fällen Ermittlungsverfahren im Bereich Menschenhandel durch die FKS eigenständig oder gemeinsam mit anderen Ermittlungsbehörden bearbeitet werden.

6. Werden nach Kenntnis der Bundesregierung Rechtsfolgen wie Straftaten und Ordnungswidrigkeiten insbesondere bei den Delikten Zwangsarbeit (§ 232b StGB) und Ausbeutung der Arbeitskraft (§ 233 StGB) seit dem im Oktober 2016 in Kraft getretenen „Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung des Menschenhandels und zur Änderung des Bundeszentralregistergesetzes sowie des Achten Buches Sozialgesetzbuch“ in der Statistik der FKS getrennt erfasst?

Wenn ja,

- a) wie viele Straftaten und Ordnungswidrigkeiten wurden bezüglich der Delikttypen Zwangsarbeit (§ 232b StGB) und Ausbeutung der Arbeitskraft (§ 233 StGB) jeweils in den Jahren 2016 bis 2018 erfasst (bitte in einer Anlage nach Bundesländern differenzieren), und
- b) wie erfolgt die Erfassung in Fällen, wenn mehrere Tatbestände erfüllt sind, beispielsweise Ausbeutung der Arbeitskraft und Vorenthalten von Sozialversicherungsbeiträgen, und in welcher Größenordnung verändert dies die abgefragten Zahlen in Frage 6a?

Die Fragen 6 bis 6b werden gemeinsam beantwortet.

Die Straftatbestände aus dem Deliktsbereich Menschenhandel, insbesondere „Zwangsarbeit“ (§ 232b StGB) und „Ausbeutung der Arbeitskraft“ (§ 233 StGB) werden bei der Erhebung von Daten im Fachverfahren der FKS nicht als eigenständige Ermittlungstatbestände erfasst.

Wenn nein,

- c) in welcher Form werden Zwangsarbeit (§ 232b StGB) und Ausbeutung der Arbeitskraft (§ 233 StGB) erfasst, und welche Zahlen liegen jeweils für die Jahre 2016 bis 2018 vor (bitte in einer Anlage nach Bundesländern differenzieren);

Die Straftatbestände „Zwangsarbeit“ (§ 232b StGB) und „Ausbeutung der Arbeitskraft“ (§ 233 StGB) werden im Fachverfahren der FKS und der statistischen Aufbereitung der Arbeitsergebnisse der FKS unter der Rubrik „Übrige Straftatbestände“ erfasst. Daher ist eine gesonderte statistische Auswertung für die Jahre 2016 bis 2018 nicht möglich.

- d) weshalb werden die oben genannten Tatbestände im Bereich der FKS nicht getrennt erfasst, und

Die oben genannten Tatbestände werden im Bereich der FKS nicht getrennt erfasst, da die FKS insofern keinen eigenen Prüfungs- und Ermittlungsauftrag hat.

- e) ist geplant, die Tatbestände künftig im Bereich der FKS statistisch getrennt zu erfassen?

Wenn ja, wann?

Wenn nein, warum nicht?

Derzeit ist eine getrennte, statistische Erfassung der genannten Straftatbestände im bestehenden IT-System der FKS nicht vorgesehen. Eine statistische Erfassung erfolgt nur für die Daten, die die FKS im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung benötigt.

7. Fließen die Ermittlungen bzw. Tatbestände aus dem Aufgabenbereich der FKS rund um den Bereich ausbeuterische Beschäftigungsbedingungen nach Kenntnis der Bundesregierung in die polizeiliche Kriminalstatistik ein?

Wenn ja, welche?

Fälle aus dem Aufgabenbereich der Finanzkontrolle Schwarzarbeit des Zolls (FKS) fließen nicht in die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) ein.

- a) Wenn nein, warum nicht?

Straftaten, die von anderen Behörden abschließend bearbeitet werden, sollen nach der Beschlusslage der Kommission PKS (KPKS) in eigenen Statistiken ausgewiesen werden. Wie in der Antwort zu Frage 1 ausgeführt, beruhen die Daten des „Bundeslagebildes Menschenhandel und Ausbeutung“ auf den Meldungen abgeschlossener polizeilicher Ermittlungsverfahren mit Tatorten in Deutschland durch die Landeskriminalämter, das Bundeskriminalamt und die Bundespolizei.

- b) Wird die Bundesregierung alle Ermittlungen bzw. Tatbestände, die im IT-System der FKS erfasst werden, zukünftig in die polizeiliche Kriminalstatistik integrieren?

Wenn nein, warum nicht?

Wenn ja, wann?

Das gegenwärtig von der FKS verwendete IT-System verfügt über keine technische Schnittstelle, die es gestattet, die Daten zu strafrechtlichen Ermittlungen, die durch die FKS geführt werden, in die polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) einfließen zu lassen. Nach derzeitigem Stand plant die Bundesregierung nicht, die im IT-System der FKS erfassten Tatbestände an die PKS zu übermitteln, da neben der Schaffung der technischen Voraussetzungen auch umfangreiche fachlich-inhaltliche Änderungen der Datenstruktur, des von der FKS verwendeten IT-Systems, erforderlich wären, um eine Kompatibilität der Daten zur PKS zu gewährleisten.

8. In welchen Ermittlungsbehörden wurden nach Kenntnis der Bundesregierung die Beschäftigten bzw. Beamtinnen und Beamten in den vergangenen fünf Jahren in Bezug auf Menschenhandel, Zwangsarbeit und Arbeitsausbeutung der Arbeitskraft gezielt geschult?

Das Bundeskriminalamt bietet Schulungen zum Thema Menschenhandel für Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte der Bundes- und Länderpolizeidienststellen an. Das Modul „Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung von Arbeitskräften“ wird einmal im Jahr und das Modul „Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung“ zweimal im Jahr durchgeführt. Neben diesen Schulungen organisiert das Bundeskriminalamt weitere Veranstaltungen rund um das Thema Menschenhandel und Ausbeutung, wie z. B. ein jährliches Fachseminar zum Thema Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung.

Darüber hinaus organisierte das Bundeskriminalamt im Jahr 2016 eine multidisziplinäre Netzwerktagung zum Thema Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft, an der Polizeibeamte des Bundes und der Länder, Staatsanwälte und Gewerkschaftsvertreter, spezialisierte Beratungsstellen und die FKS teilnahmen. Das Thema Menschenhandel ist auch in den Ausbildungsplänen der Länderpolizeien enthalten. In der Regel organisieren größere Bundesländer die Ausbildung zum Menschenhandel an ihren Polizeiakademien, während kleinere Bundesländer Polizeibeamte zu Ausbildungskursen des Bundeskriminalamtes oder anderer Polizeibehörden entsenden. Des Weiteren ist in der Regel in den Standorten des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF), in denen Asylverfahren bearbeitet werden, mindestens ein/eine Sonderbeauftragter/Sonderbeauftragte für Opfer von Menschenhandel beschäftigt. Referentinnen und Referenten des Bundeskriminalamtes und einer Fachberatungsstelle für Menschenhandelsbetroffene sowie erfahrene Kolleginnen und Kollegen aus den Bundesländern vermitteln in entsprechenden Schulungen das erforderliche Wissen, um in den Anhörungen im Asylverfahren Opfer von Menschenhandel identifizieren zu können.

- a) Wie viele Beamtinnen bzw. Beamte und Beschäftigte wurden in diesem Zeitraum in den jeweiligen Ermittlungsbehörden geschult?

In den letzten fünf Jahren wurden durch das Bundeskriminalamt eine Vielzahl von Beamtinnen, Beamte und Beschäftigte im genannten Phänomenbereich geschult.

Am zweitägigen Fachseminar Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung nahmen in den letzten fünf Jahren ca. 570 Polizeibedienstete des Bundes und der Länder teil. Im einwöchigen Schulungsmodul Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung wurden ca. 300 und im dreitägigen Schulungsmodul Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft ca. 145 Polizeibedienstete des Bundes und der Länder beschult und sensibilisiert. Im Rahmen des dreijährigen Bachelor-Studiengangs beim Bundeskriminalamt nahmen die Studierenden am Fachbereich Kriminalpolizei 40 Lehrveranstaltungsstunden des Moduls „Schwere und organisierte sowie Wirtschafts- und Finanzkriminalität“ mit ausgewählten Deliktfeldern – u. a. Menschenhandel – wahr. Im Zeitraum der letzten fünf Jahre betraf dies insgesamt ca. 1 000 Studierende.

- b) Besteht in den jeweiligen Ermittlungsbehörden weiterer Schulungs- und Sensibilisierungsbedarf?

Wenn ja, warum?

Wenn nein, warum nicht?

Der Phänomenbereich Menschenhandel und Ausbeutung unterliegt einem ständigen Wandel. Die Bekämpfungsstrategien müssen daher stetig angepasst werden. Damit einhergehend wird auch ein zukünftiger Schulungs- und Sensibilisierungsbedarf bestehen.

9. Welche Bedeutung hat die Organisierte Kriminalität (OK) im Bereich des Menschenhandels nach Kenntnis der Bundesregierung?
- a) Welche aktuellen Entwicklungen sind in diesem Zusammenhang zu beobachten?
- b) Welche Straftaten im Bereich Menschenhandel können Gruppen der OK zugeschrieben werden, und welche Deliktfelder sind hierbei dominierend?
- c) Welche Gruppierungen der OK nehmen eine herausragende Stellung in welchen Bereichen des Menschenhandels ein?

Die Fragen 9 bis 9c werden gemeinsam beantwortet.

Im Jahr 2017 wurden Ermittlungen gegen 24 OK-Gruppierungen mit Schwerpunkten im Bereich des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung (17) und der Ausbeutung von Prostituierten bzw. der Zuhälterei (sieben) geführt. Die OK-Gruppen wurden in acht Fällen von bulgarischen Staatsangehörigen dominiert, weitere vier OK-Gruppen wurden von nigerianischen Tatverdächtigen dominiert, jeweils drei OK-Gruppen von Deutschen, Rumänen bzw. Ungarn. Im Deliktsbereich des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft betätigten sich zwei OK-Gruppierungen. Setzt man diese Zahlen mit der Gesamtzahl aller in Deutschland registrierten OK-Gruppierungen aus dem Jahr 2017 in Relation (572), so ist der Anteil der Organisierten Kriminalität im Bereich des Menschenhandels vergleichsweise gering (4 Prozent).

- d) Welche internationalen polizeilichen Kooperationen wie beispielsweise Joint-Investigation-Teams werden zur Bekämpfung des Menschenhandels durchgeführt?

Deutschland nimmt auf EU-Ebene innerhalb des „EU-Politikzyklus zur Bekämpfung der organisierten und schweren internationalen Kriminalität“ an verschiedenen Projekten der Plattform EMPACT (European Multidisciplinary Platform

Against Criminal Threats) teil. Die Plattform EMPACT unterstützt die polizeiliche Zusammenarbeit zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens, legt Prioritäten der Kriminalitätsbekämpfung fest und fördert die internationale Zusammenarbeit im Hinblick auf die Identifizierung von Tätergruppen.

Das Bundeskriminalamt beteiligt sich unter anderem am EMPACT-Projekt THB (Trafficking in Human – Menschenhandel). Im Rahmen des EMPACT-Projektes THB wurden in Deutschland vom Bundeskriminalamt koordinierte Gemeinsame Aktionstage gegen Menschenhandel durchgeführt. Innerhalb des EMPACT Projektes findet über EUROPOL ein enger internationaler Austausch zu einzelnen Verfahren statt. Länderpolizeien bilden bei Bedarf im Einzelfall gemeinsam mit den entsprechenden ausländischen Polizeibehörden Joint-Investigation-Teams.