

### Menschenhandel als Menschenrechtsverletzung: Strategien und Maßnahmen zur Stärkung der Betroffenenrechte ; Handreichung

Rabe, Heike; Tanis, Naile

Veröffentlichungsversion / Published Version

Monographie / monograph

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Deutsches Institut für Menschenrechte

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Rabe, H., & Tanis, N. (2013). *Menschenhandel als Menschenrechtsverletzung: Strategien und Maßnahmen zur Stärkung der Betroffenenrechte ; Handreichung*. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-360023>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



## Menschenhandel als Menschenrechtsverletzung

Strategien und Maßnahmen  
zur Stärkung der Betroffenenrechte

Heike Rabe / Naile Tanis

# Impressum

## Deutsches Institut für Menschenrechte

Zimmerstr. 26/27

10969 Berlin

Tel.: 030 25 93 59 - 0

Fax: 030 25 93 59 - 59

info@institut-fuer-menschenrechte.de

www.institut-fuer-menschenrechte.de

## Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess – KOK e.V.

Kurfürstenstraße 33

10785 Berlin

Tel.: 030 26 39 11 76

Fax: 030 26 39 11 86

info@kok-buero.de

www.kok-buero.de

Der KOK e.V. wird vom Bundesministerium für  
Familie, Senioren, Frauen und Jugend gefördert.

## Gestaltung/Satz:

Kathrin Bartelheim, Berlin

## Druck:

SCHWABENDRUCK, Berlin

ISBN 978-3-942315-84-5 (Print)

ISBN 978-3-942315-85-2 (PDF)

© 2013

Deutsches Institut für Menschenrechte

KOK e.V.

Alle Rechte vorbehalten



Das Kooperationsprojekt  
„Zwangsarbeit heute“ wurde gefördert  
aus Mitteln der Stiftung „Erinnerung,  
Verantwortung und Zukunft.“

Diese Veröffentlichung stellt keine Meinungsäußerung  
der Stiftung EVZ dar. Für inhaltliche Aussagen tragen  
die Autorinnen die Verantwortung.



H a n d r e i c h u n g

## Menschenhandel als Menschenrechtsverletzung

Strategien und Maßnahmen  
zur Stärkung der Betroffenenrechte

Heike Rabe / Naile Tanis

## Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, angewandte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit nationalen und internationalen Organisationen. Es wird vom Bundesministerium der Justiz, vom Auswärtigen Amt und von den Bundesministerien für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie für Arbeit und Soziales gefördert. Im Mai 2009 wurde die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention im Institut eingerichtet.

## Der KOK e.V.

Der Bundesweite Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess – KOK e.V. ist ein Zusammenschluss von Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel, Fachberatungsstellen für von Gewalt betroffene Migrantinnen, Schutzwohnungen, Wohlfahrtsverbänden sowie anderen Lobbyorganisationen, die sich für Betroffene von Menschenhandel und gegen Gewalt an Frauen einsetzen. Er hat heute 37 Mitgliedsorganisationen bundesweit. Hauptaufgabe der Geschäftsstelle des KOK ist es, die politischen Interessen seiner Mitgliedsorganisationen auf bundespolitischer Ebene und in der Öffentlichkeit zu vertreten. Der KOK wird vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend gefördert.

## Die Autorinnen

**Heike Rabe** ist Volljuristin und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Deutschen Institut für Menschenrechte. Sie leitete von 2009 bis Mitte 2013 das Projekt „Zwangsarbeit heute“, das am Deutschen Institut für Menschenrechte in Kooperation mit der Stiftung „Erinnerung, Verantwortung und Zukunft“ durchgeführt wurde.

**Naile Tanis** ist Volljuristin. Nach der Arbeit als selbständige Rechtsanwältin hat sie im Jahr 2004 die Tätigkeit als Geschäftsführerin für den KOK e.V. übernommen. In dieser Zeit hat sie verschiedene Projekte des KOK e.V. begleitet und Veröffentlichungen sowie Stellungnahmen für den KOK e.V. verfasst.

## Die Stiftung

In Erinnerung an die Opfer nationalsozialistischen Unrechts setzt sich die Stiftung „Erinnerung, Verantwortung und Zukunft“ (EVZ) für die Stärkung der Menschenrechte und für Völkerverständigung ein. Sie engagiert sich weiterhin auch für die Überlebenden. Die Stiftung EVZ ist damit Ausdruck der fortbestehenden politischen und moralischen Verantwortung von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft für das nationalsozialistische Unrecht. Die Stiftung EVZ arbeitet in den drei Themenfeldern Auseinandersetzung mit der Geschichte, Handeln für Menschenrechte sowie Engagement für Opfer des Nationalsozialismus.

# Deutsches Institut für Menschenrechte

## Vorwort

Die Menschenrechte erfordern bei der Behandlung des Themas Menschenhandel einen Perspektivwechsel: Weg von dem Fokus auf die Strafverfolgung der Täter und Täterinnen, hin zu einer Wahrnehmung der Betroffenen als Träger und Trägerinnen von Menschenrechten.

Hierfür bieten die beiden aktuellen europäischen Rechtssetzungsinstrumente – die Europaratskonvention und die EU- Richtlinie gegen Menschenhandel – den Rahmen. Beide legen einen Schwerpunkt auf die Rechte der Betroffenen und verpflichten die Staaten dazu, Maßnahmen zu ergreifen, damit Betroffene Beratung über ihre Rechte und die Möglichkeit zu deren wirksamer Durchsetzung erhalten sowie Unterstützung hierbei bekommen.

Das Projekt „Zwangsarbeit heute: Betroffene von Menschenhandel stärken“, welches das Deutsche Institut für Menschenrechte in Kooperation mit der Stiftung ‚Erinnerung, Verantwortung, Zukunft‘ durchgeführt hat, hat von 2009 bis Mitte 2013 die Rechte der Betroffenen, insbesondere die Rechte auf gerechten Lohn und Entschädigung, in den Blick genommen. Die Erfahrungen des Projektes werden in der vorliegenden Handreichung mit den Erfahrungen des KOK e.V. zusammengeführt. Auf der Grundlage der bestehenden menschenrechtlichen Staatenverpflichtungen werden konkrete Maßnahmen für den Staat und die Zivilgesellschaft in unterschiedlichen Handlungsbereichen entwickelt und systematisiert. Damit will das Deutsche Institut für Menschenrechte zum Auftakt der neuen Legislaturperiode dazu beitragen, dass bei zukünftigen rechtlichen und strukturellen Änderungen im Bereich Menschenhandel ein Schwerpunkt auf die Umsetzung der Menschenrechte der Betroffenen, einschließlich ihrer Rechte auf Lohn und Entschädigung, gesetzt wird.

**Prof. Dr. Beate Rudolf**

Direktorin des Deutschen Instituts  
für Menschenrechte

## KOK e.V.

### Vorwort

In den vergangenen Jahren hat sich in Deutschland eine umfassende Unterstützungsstruktur für Betroffene von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung in fast allen Bundesländern entwickelt. Diese spezialisierten Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel sind größtenteils im Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e.V. organisiert. Der KOK schöpft seine spezifische Kompetenz zu den Themen Menschenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess aus dem Fachwissen seiner 37 Mitglieder und transportiert dieses Wissen durch Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit in den politischen und gesamtgesellschaftlichen Diskurs.

Durch internationale und europäische Entwicklungen und Diskurse, sowie insbesondere durch die Europaratskonvention zur Bekämpfung des Menschenhandels (ETS Nr. 197) und der EU-Richtlinie 2011/36/EU zur Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer finden zum einen Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung und ausbeuterische Arbeitsverhältnisse verstärkt Beachtung und zum anderen wurde die Notwendigkeit der Weiterentwicklung der Unterstützungssysteme für Betroffene aller Formen von Menschenhandel auch in der Praxis verstärkt sichtbar. Da sich der KOK schon seit langer Zeit mit dieser Problematik beschäftigt, begrüßen wir diese Entwicklung sehr.

Im Rahmen der gemeinsamen Kooperation mit dem Projekt „Zwangsarbeit heute“ des Deutschen Instituts für Menschenrechte hat sich die gemeinsame Idee entwickelt, dass es notwendig ist eine Handreichung zu erarbeiten, die einen Beitrag zur Diskussion leisten soll und diejenigen Bereiche aufzeigt, in denen aus Sicht des Deutschen Instituts für Menschenrechte und des KOKs sowie der Beratungspraxis noch deutlicher Handlungsbedarf, auch bei der Umsetzung der Europaratskonvention und der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel besteht. Schwerpunkte dieses Maßnahmenpapiers sind Empfehlungen zur Stärkung von Opferrechten und zur Weiterentwicklung der bestehenden Strukturen, um ein funktionierendes Unterstützungssystem für Betroffene von Menschenhandel zu schaffen.

Das Papier richtet sich an verschiedenste Akteure und Akteurinnen, wie zum Beispiel Mitarbeitende von Beratungsstellen, Mitglieder der Vernetzungsgremien auf Bund- und Länderebene, Ministerien, sowie an die Politik. Als Diskussionsgrundlage konzipiert, bündelt es die Erfahrungen der Praxis und Wissenschaft und soll einen konstruktiven Beitrag leisten, um den Menschenhandel in allen Ausbeutungsformen wirksam zu bekämpfen.

**Mira von Mach, Margarte Muresan, Tabea Richter**

Der Vorstand des KOK e.V.

# Stiftung „Erinnerung, Verantwortung und Zukunft“

## Vorwort

Im Rahmen ihres menschenrechtlichen Engagements setzt sich die Stiftung „Erinnerung, Verantwortung und Zukunft“ für den Schutz der Opfer von Menschenrechtsverletzungen ein. Dabei liegt es vor dem historischen Hintergrund der Stiftung nahe, dass sie sich gerade auch für Opfer von Sklaverei und Zwangsarbeit in der Gegenwart engagiert.

Das Kooperationsprojekt „Zwangsarbeit heute“ des Deutschen Instituts für Menschenrechte und der Stiftung EVZ zielte auf Empowerment der heute von Zwangsarbeit Betroffenen zur Wahrnehmung ihrer Rechte auf Lohn und Entschädigung.

In der Rechtspraxis in Deutschland gibt es noch zahlreiche strukturelle Hürden, die Betroffene daran hindern, ihre Rechte wahrzunehmen. Diese Hürden abzubauen und die rechtliche Position der Betroffenen zu stärken war Inhalt des Projekts „Zwangsarbeit heute“.

Im Sommer 2013 endet das von der Stiftung EVZ vier Jahre lang geförderte Projekt „Zwangsarbeit heute“ des Deutschen Instituts für Menschenrechte. Die vorliegende Publikation ist die Essenz der gemeinsamen Erfahrungen – sozusagen das „politische Testament“ des Projekts – und eine Agenda für die Arbeit zugunsten der von Menschenhandel Betroffenen in den kommenden Jahren. Sie richtet sich an Beratungsstellen gegen Frauen- und Menschenhandel, Sozialverbände sowie Bundes- und Landesministerien.

Was wurde erreicht?

Fachberatungsstellen für Opfer von Menschenhandel und für von Gewalt betroffene Frauen unterstützen die von Menschenhandel Betroffenen, ihre legitimen Forderungen auf entgangenen Lohn und Entschädigung durchzusetzen. Die Fachberatungsstellen nahmen im Rahmen des Projektes „Zwangsarbeit heute“ Qualifizierungs- und Vernetzungsangebote wahr. Das Deutsche Institut für Menschenrechte erstellte außerdem Handreichungen für die praktische Arbeit, die auf rege Nachfrage trafen.

Die aus dem Rechtshilfefonds geförderten Verfahren im zivil-, arbeits- und verwaltungsrechtlichen Bereich brachten exemplarische Einzelfallgerechtigkeit und entfalten Modellwirkung für Beratungsstellen und Anwaltschaft, die in ihrer diesbezüglichen Arbeit ermutigt wurden.

Das Projekt hat maßgeblich dazu beigetragen, dass Betroffene von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung deutlicher von Staat und Zivilgesellschaft beachtet werden. Die Erfahrungen aus dem Rechtshilfefonds und die analytische Kapazität der Projektmitarbeitenden generierten Wissen, das direkt in Politikberatungsprozesse einging – durch



Anhörungen in Bundestagsausschüssen oder im Rahmen des Forschungsnetzwerks der EU-Grundrechteagentur. Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe zu Frauenhandel sowie ihre Pendanten auf Länderebene wurden mittlerweile um das Thema Menschenhandel erweitert. Sie waren und sind wichtige Orte dafür, Erfahrungen wie die aus dem Projekt „Zwangsarbeit heute“ zugänglich und nutzbar zu machen.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat die Anforderungen an Politik zugunsten der von Menschenhandel Betroffenen immer wieder klar benannt:

- Betroffene brauchen einen Aufenthaltstitel unabhängig von ihrer Kooperation in Strafverfahren;
- neben der Haftung der Täter muss auch ein Zugang zu staatlicher Entschädigung gewährleistet sein;
- um Betroffene überhaupt zu ihrer Rechtsdurchsetzung zu verhelfen, ist die Förderung einer rechtebasierten Beratung unumgänglich.
- Es ist nun die Verantwortung der politischen Entscheidungsträger, sich dazu zu verhalten.

Was bleibt zu tun?

Staatliches Handeln muss den Rechten und Bedürfnissen der von Menschenhandel Betroffenen gerecht werden, anderenfalls wären ihre Grund- und Menschenrechte eingeschränkt. Aufenthaltsrecht, ungehinderter Zugang zum Rechtsweg und rechtebasierte Beratung sind hier neuralgische Punkte, an denen intensiv weiterzuarbeiten ist. Ich wünsche allen Beteiligten dabei Mut, Ausdauer und gutes Gelingen.

**Dr. Martin Salm**

Vorstandsvorsitzender der Stiftung  
„Erinnerung, Verantwortung und Zukunft“

# Inhalt

<b>I. Zusammenfassung der Empfehlungen</b>	<b>8</b>
1. Strukturentwicklung als Grundlage für die Rechtsdurchsetzung	8
2. Identifizierung und soziale Absicherung der Betroffenen	9
3. Stärkung der individuellen Rechtsdurchsetzung der Betroffenen	11
4. Gewährleistung von Entschädigung	12
<b>II. Einleitung</b>	<b>14</b>
1. Menschenhandel als Menschenrechtsverletzung	15
2. Menschenhandel und Arbeitsausbeutung – um wen geht es?	16
<b>III. Rechte der Betroffenen</b>	<b>19</b>
1. Identifizierung potenziell Betroffener	19
2. Konsequente Umsetzung der Bedenkfrist	23
3. Information der Betroffenen über ihre Rechte	25
4. Aufenthaltsrecht	29
4.1 Aufenthaltserlaubnis erweitern	29
4.2 Entkopplung der Aufenthalts- / Arbeitserlaubnis vom Arbeitsverhältnis	32
5. Lohn- und Schadenersatz	33
5.1 Berücksichtigung der Ansprüche der Betroffenen in „Deals“ und bei Einstellungen	33
5.2 Verbesserung der Klagemöglichkeiten	34
5.3 Vermögensabschöpfung verbessern	36
5.4 Individuelle Rechtsdurchsetzung stärken	37
5.5 Staatliche Entschädigung gewährleisten	40
5.5.1 Opferentschädigungsgesetz und gesetzliche Unfallversicherung	41
5.5.2 Auffanglösung für Lücken im Bereich der Opferentschädigung	43
6. Soziale Sicherung zur Durchsetzung von Rechten	44
6.1 EU-Bürgerinnen und -Bürger	46
6.2 Drittstaatsangehörige	48
6.3 EU-Bürgerinnen und -Bürger sowie Drittstaatsangehörige	49
<b>IV. Strukturentwicklung</b>	<b>52</b>
1. Bund-Länder-Arbeitsgruppe Menschenhandel erweitern	52
2. Regionale Vernetzungsgremien weiterentwickeln	54
2.1 Gesamtfederführung Menschenhandel einrichten	54
2.2 Von der Berliner Fachkommission Frauenhandel zur Fachkommission Menschenhandel – ein Beispiel	55
3. Regionale Kooperationsvereinbarungen	59
4. Entwicklung von Beratungsangeboten	60
4.1 Beratungsangebot für Betroffene von Menschenhandel weiterentwickeln	61
4.2 Die Verschränkung von sexueller Ausbeutung und Arbeitsausbeutung in der Beratung – ein Beispiel	62
5. Vermittlungsagenturen regulieren	66
6. Nationale Berichterstattungsstelle einrichten	69
6.1 Ausgestaltung einer Berichterstattungsstelle	69
6.2 Datenerhebung zu Menschenhandel	70

## Zusammenfassung der zentralen Empfehlungen



Mit dem Inkrafttreten der Europaratskonvention gegen Menschenhandel<sup>1</sup> und einer entsprechenden EU-Richtlinie<sup>2</sup> ist die Entwicklung von internationalen und europäischen Instrumenten zur Bekämpfung des Menschenhandels<sup>3</sup> vorläufig abgeschlossen. Daraus resultieren für Deutschland umfassende menschenrechtliche und europarechtliche Verpflichtungen im Bereich der Strukturentwicklung, Strafverfolgung, Prävention und der Betroffenenrechte, die in Teilen noch umzusetzen sind.

Die vorliegende Handreichung nimmt die Verpflichtungen als Maßstab, um die bestehende Rechtslage und Praxis zu überprüfen. Sie bündelt den aktuellen Wissensstand aus Forschung und Praxis zum Thema Menschenhandel in Deutschland und bricht ihn auf die Ebene von konkreten Maßnahmen herunter. Der Schwerpunkt liegt dabei auf den Rechten der Betroffenen.

Der folgende Überblick beschränkt sich auf ausgewählte Hauptempfehlungen. Sie werden in den einzelnen Kapiteln des Textes kontextualisiert, um weitere Empfehlungen ergänzt und ausdifferenziert.

### 1. Strukturentwicklung als Grundlage für die Rechtsdurchsetzung

Die Arbeit der Vernetzungsgremien gegen Menschenhandel (Bund/Länder) stellt die strukturellen Weichen für die Einzelfallarbeit der Beratungsstellen. So haben in den letzten Jahren im Rahmen dieser regionalen und überregionalen Runden Tische, Fachkommissionen, Arbeitskreise Beratungsstellen und Behörden miteinander Verfahrenswege vereinbart, die es ermöglichen, Betroffene von sexueller Ausbeutung sicher unterzubringen, sie kurzfristig mit staatlichen Leistungen zu versorgen und aufenthaltsbeendende Maßnahmen auszusetzen.

Dadurch wird auch die Grundlage dafür geschaffen, dass die Betroffenen ihre Rechtsansprüche auf Lohn und Schadenersatz durchsetzen können. Für die Betroffenen von Arbeitsausbeutung hingegen greift diese Infrastruktur bisher nur selten, was dazu führt, dass ihnen der Zugang zum staatlichen Unterstützungssystem kaum gelingt.

<sup>1</sup> Konvention des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels SEV-Nr.: 197; für Deutschland in Kraft getreten am 01.04.2013.

<sup>2</sup> 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 sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates. Die Umsetzungsfrist ist im April 2013 abgelaufen.

<sup>3</sup> Siehe zum Beispiel das UN-Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels vom 15.11.2000 (Palermo-Protokoll), United Nations Global Plan of Action to Combat Trafficking in Persons of 30 July 2010, EU Strategy towards the Eradication of Trafficking in Human Beings 2012–2016.

**Empfehlung  
(Weiter)Entwicklung der Vernetzungsgremien  
gegen Menschenhandel (S. 52–60)**

Die Bund-Länder-AG Menschenhandel entwickelt ein fachliches Konzept für die Vernetzung auf Bundesebene, das entsprechend der menschenrechtlichen Verpflichtung alle Formen des Menschenhandels, sowie alle Akteure, die relevante Schnittstellen zum Themenfeld Menschenhandel / Arbeitsausbeutung aufweisen, integriert.

Die regionalen Vernetzungsgremien ziehen eine Zwischenbilanz und initiieren neue Modelle der Vernetzung:

- Sie überprüfen, wie die Vernetzung um das „neue“ Thema Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung erweitert werden kann.
- Sie setzen „alte“ Themen, bei denen nach wie vor Umsetzungshindernisse bestehen, wie zum Beispiel die Entschädigung der Betroffenen, erneut auf die Agenda.
- Sie initiieren die Erweiterung der regionalen Kooperationsvereinbarungen zwischen Polizei und Fachberatungsstellen um das Thema Arbeitsausbeutung und entsprechend um weitere Beratungsstellen und Kontrollbehörden.

Artikel 19 der EU-Menschenhandelsrichtlinie verpflichtet die Bundesregierung, eine nationale Berichterstattungsstelle gegen Menschenhandel einzusetzen. Eine zeitnahe Umsetzung bietet die Chance, aktuelle Entwicklungen zu evaluieren und zu steuern. In den Bereichen Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung und zur sexuellen Ausbeutung gibt es parallele, zum Teil unkoordinierte Entwicklungen. Diese führen dazu, dass Maßnahmen gedoppelt werden, dass sich alte Diskussionen unter dem „neuen“ Begriff Arbeitsausbeutung wiederholen, aber auch, dass neue Koordinierungs- und Beratungsansätze entstehen, die über die Region hinaus unbekannt bleiben.

**Empfehlung  
Errichtung einer nationalen Berichterstattungsstelle  
gegen Menschenhandel (S. 69–72)**

Die Bundesregierung richtet eine Berichterstattungsstelle ein, die zumindest für den Kernbereich des Monitorings – die Bewertung staatlichen Handelns gegen Menschenhandel – persönliche, institutionelle und finanzielle Unabhängigkeit hat. Die Stelle hat folgende Aufgaben/Funktion:

- Sammlung und Bewertung von Daten; Durchführung eigener Forschung
- Regelmäßige Berichterstattung an die Regierung; Erarbeitung von Empfehlungen für staatliche wie nichtstaatliche Stellen; Überprüfung der Umsetzung von Empfehlungen
- Diskussionsplattform für neue Entwicklungen

## 2. Identifizierung und soziale Absicherung der Betroffenen

Nach deutschem Recht sind viele Ansprüche der Betroffenen von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung wie zum Beispiel im Aufenthaltsrecht, im Asylbewerberleistungsgesetz oder im SGB an die Identifizierung der Betroffenen als „Opfer“ gebunden. Die Anerkennung des „Opferstatus“ erfolgt derzeit überwiegend durch die Strafverfolgungsbehörden. Aus Angst vor staatlichen Behörden und/oder aus Sorge, dass Ermittlungsverfahren gegen die Täter und Täterinnen oder gegen sie selbst eingeleitet werden, gibt sich ein Teil der Betroffenen nicht oder nur gegenüber Beratungsstellen zu erkennen und ist somit von der Wahrnehmung bestimmter Rechte ausgeschlossen. Dies entspricht nicht den Vorgaben aus Artikel 10 Abs. 2, S. 1 der Konvention.

**Empfehlung**  
**Systemwechsel bei der Identifizierung der Betroffenen einleiten (S. 19–25)**

Die BLAG Menschenhandel entwickelt ein modellhaftes Verfahren zur effektiven Identifizierung der Betroffenen, das den Zielkonflikt zwischen der Wahrung von Rechtsstaatsprinzipien wie dem Legalitätsprinzip und der Gewährleistung von Betroffenenrechten auflöst. Dabei muss die Bestätigung der „Opfereigenschaft“ gegenüber den Behörden – zumindest für die Versorgung (Duldung, Sozialleistungen) innerhalb der ersten drei Monate (Bedenkfrist) – auch durch Stellen erfolgen können, die abgekoppelt sind von den Strafverfolgungsaufgaben.

Zur Durchsetzung ihrer Rechte in Deutschland benötigen Betroffene von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung, unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus, die Sicherung ihres Lebensunterhaltes, eine Unterbringung sowie die notwendige medizinische Versorgung. Dies ist entgegen der Verpflichtungen aus Artikel 11 Abs. 5 der Richtlinie sowie Artikel 12 Abs. 3 der Konvention derzeit nur für bestimmte Gruppen von Betroffenen gewährleistet.

**Empfehlung**  
**Soziale Sicherung der Betroffenen gewährleisten (S. 44–51)**

Anlässlich der Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zum AsylbLG nimmt der Gesetzgeber durch Änderungen in § 1 Abs. 1, Nr. 3 und 4 Betroffene von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes heraus. Nur so kann insbesondere eine angemessene medizinische und therapeutische Versorgung gewährleistet werden.

Die Bundesagentur für Arbeit erweitert ihren fachlichen Hinweis zu § 7 SGB II in der Fassung vom 21.05.2012 dahingehend, dass EU-Bürgerinnen und -Bürger während einer „Bedenkfrist“ von drei Mo-

naten Leistungen nach dem SGB II erhalten, und dass Zeuginnen und Zeugen in einem Strafverfahren, falls notwendig, für eine angemessene Zeit nach dem Verfahren Leistungen nach dem SGB II erhalten.

Die Diskussion um die Änderung des Aufenthaltsrechts in Fällen von Menschenhandel wird seit langem geführt. Beratungsstellen kritisieren, dass der Aufenthaltstitel nicht an den Betroffenenstatus sondern an ein kooperatives Verhalten in Ermittlungs- sowie Strafverfahren und die Qualität ihrer Aussage geknüpft ist. Selbst wenn die Betroffenen als Zeugen oder Zeuginnen in Strafverfahren kooperieren und dafür zum Teil Jahre in Deutschland verbringen, nicht mit ihren Familienangehörigen leben können und kaum Qualifizierungsmöglichkeiten haben, bietet ihnen das Aufenthaltsrecht keine Perspektive in Deutschland. Staatliche Akteure fürchten, dass ein erweitertes Aufenthaltsrecht zu Missbrauch führt. Artikel 14 Abs. 2 der Europaratskonvention verpflichtet den Gesetzgeber zu einer Änderung des Aufenthaltsrechts in Bezug auf minderjährige Betroffene. Die Erteilung eines Aufenthaltstitels muss sich am Kindeswohl und nicht an der Kooperationsbereitschaft orientieren. Darüber hinaus sehen europarechtliche Verpflichtungen vor, dass Zeuginnen und Zeugen einen Aufenthaltstitel zur Durchsetzung ihrer Rechtsansprüche erhalten müssen.

Die Verpflichtungen sollten als Anlass genommen werden, das Aufenthaltsrecht für Betroffene von Menschenhandel grundsätzlich zu überarbeiten.

**Empfehlung**  
**Aufenthaltsrechtliche Perspektive schaffen (S. 29–32)**

Der Gesetzgeber schafft für Betroffene von Menschenhandel eine aufenthaltsrechtliche Lösung in § 25 Abs. 4a AufenthG, die menschenrechtlichen Anforderungen genügt, den Lebensrealitäten der Betroffenen entspricht und gleichzeitig eine effektive Strafverfolgung unterstützt. Dabei sollten folgende Punkte geregelt werden:

- Möglichkeit der befristeten Aufenthaltserlaubnis unabhängig von der Bereitschaft der Betroffenen, mit den Strafverfolgungsbehörden zu kooperieren, zumindest aus Kindeswohlgesichtspunkten, zur Durchsetzung von Rechtsansprüchen sowie in Fällen von schweren psychischen und physischen Beeinträchtigungen aufgrund des Menschenhandels
- Möglichkeit, den Aufenthaltsstatus für Zeugen und Zeuginnen über das Strafverfahrens hinaus zu verfestigen
- Zugang zu Qualifizierungsmaßnahmen
- Möglichkeit des Familiennachzugs

### 3. Stärkung der individuellen Rechtsdurchsetzung der Betroffenen

Zentrale Voraussetzung dafür, dass Betroffene ihre Rechte durchsetzen können, ist das Wissen über Ansprüche und Unterstützungsstrukturen. Aus der Forschung sowie der Beratungspraxis ist bekannt, dass Betroffene von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung in der Regel dieses Wissen nicht haben; dazu kommt, dass ihnen häufig auch einschlägige Anlaufstellen unbekannt sind.

#### **Empfehlung Information über Rechte sicherstellen (S. 25–29)**

Im Rahmen der anstehenden Umsetzung der EU-Opferschutzrichtlinie<sup>4</sup> erweitert der Gesetzgeber die Informationspflicht der Behörden gegenüber den Betroffenen von Straftaten in § 406 h StPO um Opferrechte und spezifische Unterstützungsmöglichkeiten.

Der Gesetzgeber erweitert das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung um eine Informationspflicht der Behörden über Arbeitnehmerrechte und einschlägige Beratungsstellen, so dass Betroffene frühzeitig im Rahmen von Kontrollen über ihre Rechte informiert werden. Alternativ weisen die Bundesfinanzdirektionen eine solche Praxis an.

Der Gesetzgeber ändert § 59 Abs. 8 AufenthG, oder die Innenministerien der Länder erarbeiten einen Erlass für die Ausländerbehörden, so dass irreguläre Migrantinnen und Migranten möglichst frühzeitig durch eine nichtstaatliche Fachstelle über ihre Arbeitsrechte informiert werden.

Die Bundesvernetzung der Fachberatungsstellen gegen Menschenhandel initiiert innerhalb der verschiedenen Beratungsbereiche einen Austauschprozess über Erfahrungen mit der Entwicklung neuer, niedrighschwelliger Zugangswege zu potenziell Betroffenen.

Eine konsequente Stärkung der Opferrechte von Betroffenen des Menschenhandels bedeutet, auch denjenigen die Durchsetzung ihrer Rechte zu ermöglichen, die nicht als Zeuginnen und Zeugen in einem Strafgerichtsverfahren aussagen können, wollen oder benötigt werden und darüber eine Aufenthaltserlaubnis erhalten. Für irreguläre Migranten und Migrantinnen gibt es im deutschen Recht Vorschriften, die die Inanspruchnahme ihrer Grund- und Menschenrechte auf effektiven Rechtsschutz zumindest erheblich erschwert und europarechtliche Vorschriften verletzt. Zusätzlich zu der Verpflichtung von Arbeitsgerichten, Daten an die Ausländerbehörden zu übermitteln, besteht für sie generell das Risiko, als statuslos erkannt zu werden. Sie vermeiden daher solange wie möglich den Kontakt mit staatlichen Stellen und verzichten häufig auf die gerichtliche Durchsetzung ihrer Rechte.

<sup>4</sup> Richtlinie 2012/29/EU über „Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001/220/JI“; in Kraft getreten am 15.11.2012, muss bis zum 16. November 2015 in nationales Recht umgesetzt werden.

**Empfehlung**  
**Klagemöglichkeiten vereinfachen (S. 34–36)**

Die Bundesregierung setzt die Vorgaben aus Artikel 6 Abs. 2a der EU-Sanktionsrichtlinie<sup>5</sup> um und stellt sicher, dass das Arbeitsgerichtsverfahren auch für irreguläre Migrantinnen und Migranten tatsächlich zugänglich ist. Hierfür müssen zumindest die Arbeits- und Zivilgerichte von der Pflicht nach § 87 II AufenthG ausgenommen werden, Daten an die Ausländerbehörden zu übermitteln. Die Verbände stoßen unter ihren Mitgliedern einen Diskussionsprozess an, ob – und wenn ja für welche Gruppe von Betroffenen – die Einführung einer gesetzlichen Prozessstandschaft für Verbände (Klage der Verbände anstelle der Betroffenen) sinnvoll ist.

Ob und wie es Betroffenen von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung gelingt, ihre Rechte durchzusetzen, hängt entscheidend von der finanziellen Ausstattung und Qualifizierung des Unterstützungssystems ab. Die Qualifikation der Mitarbeitenden ist in der Regel auf den Schwerpunkt des Angebotes der Beratungsstelle abgestimmt und damit bundesweit sehr uneinheitlich.

**Empfehlung**  
**Unterstützungssystem weiterqualifizieren (S. 37–40)**

Die Unterstützungseinrichtungen zur sexueller Ausbeutung und Arbeitsausbeutung organisieren einen gemeinsamen Austausch- und Lernprozess über Rechtsberatung und Strategien der Rechtsdurchsetzung. Sie entwickeln Modelle für die systematische Verbindung von psychosozialer und rechtsanwaltlicher Beratung.

## 4. Gewährleistung von Entschädigung

Nur wenige Betroffene von Menschenhandel erhalten derzeit Schadenersatzleistungen von den Tätern oder Täterinnen. Eine Hauptursache dafür ist, dass die Rechte der Betroffenen im Kontext staatlicher Strafverfolgungsmaßnahmen keine hohe Bedeutung haben. Das zeigt sich exemplarisch an zwei Punkten: Die Strafverfolgungsbehörden stellen kaum Vermögensgegenstände sicher. Gibt es aber keine verwertbaren Vermögensgegenstände, werden Betroffene ihre Rechtsansprüche nicht realisieren können. Darüber hinaus werden die Rechtsansprüche der Betroffenen auf Schadenersatz im Rahmen von sogenannten Deals in Strafverfahren kaum berücksichtigt. Gericht, Staatsanwaltschaft und Verteidigung beenden die Verfahren mit einer Einigung, an der die Vertretung der Betroffenen nicht beteiligt werden muss, so dass die Interessen und Rechtsansprüche der Betroffenen leicht aus dem Blick geraten. Adhäsionsverfahren spielen in der Praxis gemessen an der Zahl der Strafverfahren und trotz der Vorteile für die Betroffene immer noch eine geringe Rolle.

**Empfehlung**  
**Sicherung von Schadenersatzansprüche der Betroffenen im Strafverfahren**

Mittelfristig ändert der Gesetzgeber § 257 c StPO und fügt dort ein Mitspracherecht der Nebenklage bei Absprachen im Rahmen von Deals ein. Kurzfristig setzen die regionalen Vernetzungsgremien das Thema auf ihre Agenda und erörtern mit den Landesjustizministerien Möglichkeiten, wie die Rechtsansprüche der Betroffenen auf Schadenersatz regelmäßig berücksichtigt werden können. (S. 33–34)

Die Justizministerien der Länder stellen Materialien für Richterinnen und Richter sowie Anwältinnen

<sup>5</sup> Richtlinie 2009/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen.

und Anwälte wie Formblätter oder Musterakten zur Verfügung, die die Anwendung des Adhäsionsverfahrens erleichtern und unterstützen. Die Materialien werden durch Schulungen für beide Berufsgruppen flankiert. (S. 37–40)

Anlässlich des aktuellen Vorschlages für eine EU-Richtlinie über die Sicherstellung und Einziehung von Erträgen aus Straftaten<sup>6</sup> gibt das BMI eine Studie in Auftrag, die untersucht, warum nur selten vermögenssichernde Maßnahmen – insbesondere in Menschenhandelsverfahren – durchgeführt werden. (S. 35–36)

Trotz der Verpflichtung der Staaten gemäß Artikel 15 Abs. 4 der Konvention, den Betroffenen eine Entschädigung zu garantieren, erhalten diese staatliche Entschädigungsleistungen bisher nur in Ausnahmefällen.

**Empfehlung**  
**Zugang zu staatlicher Opferentschädigung**  
**gewährleisten (S. 40–43)**

Der Gesetzgeber passt den Anwendungsbereich des OEG an die Vorgaben von Artikel 15 Abs. 4 der Konvention an, so dass auch Betroffene von psychischer Gewalt Zugang zu staatlicher Entschädigung haben. Alternativ richtet er einen anderen Entschädigungsmechanismus ein.

Die regionalen Vernetzungsgremien gegen Menschenhandel initiieren einen Arbeitsprozess mit den Versorgungsämtern und Berufsgenossenschaften, um Standards zu entwickeln für den Umgang mit Verfahren über Betroffene von Menschenhandel.

<sup>6</sup> Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Sicherstellung und Einziehung von Erträgen aus Straftaten in der Europäischen Union COM(2012) 85.



# Einleitung



Derzeit gibt es in der fachlichen und politischen Arbeit gegen Menschenhandel Entwicklungen auf verschiedenen Ebenen.

Mit dem Inkrafttreten der Europaratskonvention gegen Menschenhandel<sup>7</sup> und einer entsprechenden EU-Richtlinie<sup>8</sup> ist die Entwicklung von internationalen und europäischen Instrumenten zur Bekämpfung des Menschenhandels<sup>9</sup> vorläufig abgeschlossen. Damit obliegen Deutschland umfassende menschenrechtliche und europarechtliche Verpflichtungen im Bereich der Betroffenenrechte, die in Teilen noch umgesetzt werden müssen.

Die nationale Diskussion über Menschenhandel hat mit der Erweiterung des Themas um den Aspekt der Arbeitsausbeutung in den letzten Jahren an Gewicht gewonnen und Überlegungen um die Neuorganisation der Bekämpfungs- und Unterstützungsstrukturen auf Bundes- wie Landesebene ausgelöst.

In der Beratungsarbeit werden zunehmend Fälle von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung und ausbeuterischen Beschäftigungsverhältnissen sichtbar. Vor dem Hintergrund der EU-Erweiterungen und dem wirtschaftlichen Gefälle innerhalb Europas migrieren Menschen zur Arbeitsaufnahme nach Deutschland, wo sie zum Teil in prekären Beschäftigungsverhältnissen und Branchen ausgebeutet werden. Damit verändern sich Beratungsbedarfe.

Betroffenenrechte, wie der Anspruch auf Lohn für geleistete Arbeit und das Recht auf Schadenersatz für erlittene Verletzungen, gewinnen zunehmend an Bedeutung.

In diesem Zusammenhang verfolgt die Handreichung das Ziel, dass bei zukünftigen Entwicklungen im Bereich Menschenhandel die Menschenrechte und die Rechtsansprüche der Betroffenen im Zentrum stehen. Hierzu wird der aktuelle Wissenstand aus Praxis und Forschung gebündelt und auf die Ebene von Maßnahmen heruntergebrochen.

Die empfohlenen Maßnahmen adressieren staatliche wie nichtstaatliche Stellen von der regionalen bis zur Bundesebene. Einige Empfehlungen enthalten konkrete Änderungsvorschläge für Gesetze, andere haben den Charakter von Prüfaufträgen und sollen Anstöße geben für eine weiterführende Diskussion. Da sich innerhalb der „alten“ Beratungsstellen gegen Menschenhandel ein Generationenwechsel vollzieht und „neue“ Akteure in der Arbeit gegen Menschenhandel aktiv werden, sind zum Teil auch alte Diskussionen zur Kontextualisierung der Empfehlungen nochmal zusammengefasst.

Die Handreichung richtet sich an Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Beratungsstellen, Ministerien, Mitglieder der Vernetzungsgremien auf Bund- und Länderebene sowie an die Politik. Sie basiert maßgeblich auf den Erfahrungen des Projektes „Zwangsarbeit heute – Betroffene von Men-

<sup>7</sup> Konvention des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels SEV-Nr.: 197; für Deutschland in Kraft getreten am 01.04.2013.

<sup>8</sup> 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 sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates. Die Umsetzungsfrist ist im April 2013 abgelaufen.

<sup>9</sup> Siehe zum Beispiel das UN-Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels vom 15.11.2000 (Palermo-Protokoll), United Nations Global Plan of Action to Combat Trafficking in Persons of 30 July 2010, EU Strategy towards the Eradication of Trafficking in Human Beings 2012–2016.

schenhandel stärken“<sup>10</sup> des Deutschen Instituts für Menschenrechte und des Bundesweiten Koordinierungskreises gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess (KOK e.V.)<sup>11</sup> und ist in einem Konsultationsprozess mit Vertreterinnen aus der Fachberatung gegen Menschenhandel sowie der gewerkschaftlichen Beratung<sup>12</sup> entstanden. Sie stellt eine Auswahl von Themen dar, die für die Bearbeitung des Themas Menschenhandel / Arbeitsausbeutung wesentlich sind und dem Schwerpunkt der Arbeit der Autorinnen entsprechen.

## 1. Menschenhandel als Menschenrechtsverletzung

In den letzten Jahrzehnten ist die Diskussion um Menschenhandel über die Kriminalitätsbekämpfungsdebatte hinausgewachsen und zunehmend auch in einem menschenrechtlichen Kontext verortet worden. Die Bezeichnung von Menschenhandel als Menschenrechtsverletzung meint dabei weniger den Einzelfall. Vielmehr bezieht man sich auf die weltweite Ausbreitung sowie den systematischen Charakter von Menschenhandel und erkennt damit die Schutzpflichten der Staaten als Adressaten der Menschenrechte an.<sup>13</sup>

Das Verbot von Menschenhandel und die daran anknüpfenden Schutzpflichten finden sich in verschiedenen internationalen wie regionalen menschenrechtlichen Verträgen bzw. Grundrechtskatalogen, wie in Artikel 6 der UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)<sup>14</sup>, Artikel 4 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)<sup>15</sup> oder Artikel 5 der europäischen Grundrechtecharta. Die Menschenrechte umfassen ver-

schiedene Dimensionen staatlicher Verpflichtungen, die kurz als Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten (Pflichtentrias) bezeichnet werden. Die Trias verpflichtet den Staat, in seinem eigenen Handeln die Menschenrechte der Betroffenen von Menschenhandel zu respektieren, sie vor Verletzungen auch durch Private zu schützen und eine Infrastruktur zu schaffen, so dass Betroffene ihre Rechte wahrnehmen und tatsächlich umsetzen können.

Das aktuellste menschenrechtliche Instrument gegen Menschenhandel ist die Konvention des Europarates Nr. 197. Sie formuliert die Durchsetzung der Rechte von Betroffenen und die Strafverfolgung der Täterinnen und Täter als gleichgewichtige Schwerpunkte und verpflichtet die Staaten unter anderem dazu, die Betroffenen konsequent zu identifizieren, zu informieren, zu unterstützen und zu entschädigen. Die Konvention ist am 1. April 2013 für Deutschland in Kraft getreten. Die Bundesregierung ist damit verpflichtet, Bundes- und Landesrecht in Einklang mit den Vorgaben der Konvention zu bringen. Alle Behörden und Gerichte müssen sie bei ihren Entscheidungen berücksichtigen.

Die Überwachung der Umsetzung der Konvention in den Staaten obliegt einer 15-köpfigen Expertengruppe (GRETA). In einer ersten Evaluationsrunde erstellt die Expertengruppe hierzu auf der Grundlage von Fragebögen und Länderbesuchen Berichte zum Umsetzungsstand in den einzelnen Vertragsstaaten und gibt Empfehlungen an die Regierungen. Diese Evaluationen des jeweiligen nationalen Umsetzungsstandes sind wichtige Anhaltspunkte für die Auslegung der Konvention. Bisher hat GRETA die Situation in 17 Ländern geprüft.<sup>16</sup> Für Deutschland ist der Beginn der Untersuchung ab 2015 zu erwarten. Nichtregierungsorganisationen können ihre Bewertung des Umsetzungsstan-

<sup>10</sup> Das Projekt wurde von 2009 bis 2013 in Kooperation mit der Stiftung „Erinnerung, Verantwortung und Zukunft“ durchgeführt und von ihr finanziert.

<sup>11</sup> Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess; <http://www.kok-buero.de/startseite.html>.

<sup>12</sup> Die Herausgeber danken für ihre Mitwirkung Ulrike Gatzke, Mitglied der EU-Expertenkommission gegen Menschenhandel; Doritt Komitowski, Beratungsbüro für entsandte Beschäftigte des DGB in Berlin; Tabea Richter, Fachberatungsstelle für Opfer von Menschenhandel der Mitternachtsmission Heilbronn; Dr. Sylwia Timm, Projekt Faire Mobilität des DGB.

<sup>13</sup> Siehe dazu ausführlich Follmar-Otto/ Rabe (2009), S. 79.

<sup>14</sup> Art. 6 der UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau von 1979: Abschaffung jeder Form des Frauenhandels.

<sup>15</sup> Artikel 4 der EMRK: Verbot von Sklaverei und Zwangsarbeit.

<sup>16</sup> Alle bisher erschienenen Berichte sind hier zu finden: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Docs/Monitoring/Country\\_Reports\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Docs/Monitoring/Country_Reports_en.asp).

des dem Gremium im Rahmen mündlicher Konsultationen oder durch schriftliche Berichte mitteilen. Aus den bereits veröffentlichten Länderberichten ist ersichtlich, dass die Einschätzungen der Zivilgesellschaft in Bezug auf die Empfehlungen des Ausschusses an die Länder zur weiteren Umsetzung der Konvention einen hohen Stellenwert haben.

Ein weiteres Überwachungsorgan für die Einhaltung der Menschenrechte ist der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR). Er wurde eingerichtet, um die Einhaltung der Europäischen Menschenrechtskonvention zu überprüfen und hat somit nicht explizit die Aufgabe, über Verletzungen der Europaratskonvention gegen Menschenhandel zu entscheiden. Es ist aber davon auszugehen, dass er die Einhaltung der Konvention als Maßstab für die Bewertung der ihm vorgelegten Sachverhalte im Kontext von Artikel 4 EMRK zugrunde legen wird.<sup>17</sup>

Die menschenrechtlichen Vorgaben der Konvention werden auf der EU-Ebene von einer aktuellen Richtlinie gegen Menschenhandel<sup>18</sup> flankiert. Die Verpflichtungen aus der Richtlinie entsprechen an vielen Punkten denen der Konvention. Sie ist bisher nicht in nationales Recht umgesetzt.<sup>19</sup> Diejenigen Vorschriften der Richtlinie, die inhaltlich unbedingt und hinreichend bestimmt sind, sind aber seit Ablauf der Umsetzungsfrist am 6. April 2013 in Deutschland bereits unmittelbar anwendbar. Rechtsprechung und Verwaltung haben die Anwendung von Amts wegen zu berücksichtigen.<sup>20</sup>

## 2. Menschenhandel und Arbeitsausbeutung – um wen geht es?



**Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung und Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung: Mehr Gemeinsamkeiten als Unterschiede**

Mit der Erweiterung des strafrechtlichen Menschenhandelsbegriffs um den Bereich des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung im Jahr 2005 ist es notwendig geworden, Menschenhandel von anderen Formen der Arbeitsausbeutung zu unterscheiden.

Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung ist in diesem Zusammenhang als ein „Kontinuum“ beschrieben worden.<sup>21</sup> Dies soll verdeutlichen, dass das Phänomen nicht statisch zu verstehen ist, sondern dass sich Menschenhandel aus einer Situation von Arbeitsausbeutung entwickeln kann und die Übergänge zum Teil fließend sind. Die Forschung hat gezeigt, dass es sinnvoll ist, eine Engführung der Beratungs- und Gremienarbeit auf den Begriff des Menschenhandels zu vermeiden, da sich Täterstrategien, die Folgen für die Betroffenen sowie deren Rechte bei Menschenhandel und bei schweren Formen der Arbeitsausbeutung ähneln.<sup>22</sup>

Dies deckt sich auch mit den Erfahrungen aus der Praxis im Bereich des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung. Auch hier sind die Übergänge zwischen Zuhälterei, Ausbeutung in der Prostitution und Menschenhandel fließend und hängen zum Teil eng miteinander zusammen. Die meisten spezialisierten Fachberatungsstellen gegen Menschenhandel<sup>23</sup> decken aus diesem Grund den gesamten Bereich ab.

<sup>17</sup> Siehe Chaudary (2011), S. 77-99.

<sup>18</sup> Siehe Fn. 2.

<sup>19</sup> Stand Ende August 2013.

<sup>20</sup> Allgemein zur unmittelbaren Anwendbarkeit von Richtlinien: Europäischer Gerichtshof, Entscheidung vom 5.4.1979, 148/78.

<sup>21</sup> Skrivánková (2010).

<sup>22</sup> Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2011).

<sup>23</sup> <http://www.kok-buero.de/mitgliedsorganisationen-fachberatungsstellen.html>.

Vor diesem Hintergrund bezieht sich die Handreichung auf Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung und zur Arbeitsausbeutung sowie auf schwere Formen der Arbeitsausbeutung. Menschenhandel ist als Oberbegriff zu verstehen und kann in verschiedenen Wirtschaftsbereichen wie zum Beispiel der Sexindustrie, im Haushaltsbereich, dem Reinigungsgewerbe, in der Gastronomie oder Landwirtschaft vorkommen und unterschiedlich stark ausgeprägt sein.<sup>24</sup>

### Menschenhandel

Wenn Betroffene bzw. Arbeitnehmende in ihrer Handlungsfähigkeit beschränkt werden, wenn sie nicht mehr selbstbestimmt darüber entscheiden können, wie oder wo sie ihre Arbeitskraft einsetzen, und wenn sie wirtschaftlich massiv ausgebeutet werden, dann kann Menschenhandel gemäß §§ 232<sup>25</sup>, 233 StGB vorliegen.

Menschenhandel liegt nach dem Strafgesetzbuch vor, wenn Personen eine Zwangslage oder die sogenannte auslandsspezifische Hilflosigkeit von anderen Menschen ausnutzen, um diese zur Aufnahme oder Fortsetzung der Prostitution (§ 232 StGB) oder einer ausbeuterischen Beschäftigung<sup>26</sup> (§ 233 StGB) zu bringen. Nach der Rechtsprechung gelten Menschen als hilflos, wenn sie durch den Aufenthalt in einem anderen Land so stark in ihrer Handlungsfähigkeit eingeschränkt sind, dass sie sich der Arbeit in der Prostitution nicht widersetzen können. Indizien für die Hilflosigkeit liegen zum Beispiel dann vor, wenn Betroffene nicht über ihre Ausweispapiere verfügen, kein Deutsch sprechen, mittellos und auf die Täterin oder den Täter angewiesen sind, ihre Rechte nicht kennen sowie weder Zugang zum Hilfesystem noch soziale Kontakte in Deutschland haben.<sup>27</sup>

### Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung – ein Beispiel aus der Rechtsprechungsdatenbank des KOK

2007 hat Frau M. vier rumänische Arbeitnehmerinnen mit dem falschen Versprechen angeworben, dass sie in ihrer Ferienwohnanlage in Deutschland legal, regulär und mit Krankenversicherung beschäftigt würden. Sie vereinbarte einen Monatslohn von 850 Euro bei einer täglichen Arbeitszeit von acht Stunden sowie freie Kost und Logis. Tatsächlich mussten die Frauen jeweils 13 Stunden am Tag an sieben Tagen pro Woche als Reinigungskraft und Küchenhilfe arbeiten. Dies ergab einen Stundenlohn von 3,20 Euro. Die Frauen sprachen kein Deutsch, hatten keine Sozialkontakte und waren mittellos. Die Arbeitnehmerinnen wurden zusammen in einem nur spärlich möblierten Zimmer untergebracht. Frau M. hatte die Frauen auf mögliche Kontrollen vorbereitet. Sie sollten in dem Fall sagen, dass sie zu Besuch in Deutschland seien und für gelegentliche Hilfe im Haushalt keinen Lohn erhielten.

Aufgrund einer Kontrolle der Finanzkontrolle Schwarzarbeit kam es zu einem Strafverfahren und einer Verurteilung unter anderem wegen Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung. Nach Auffassung des Gerichts entsprach das ursprünglich vereinbarte Arbeitsverhältnis durchaus den üblichen Bedingungen. Ein auffälliges Missverhältnis zu den Arbeitsbedingungen anderer Arbeitnehmenden in Deutschland bestand nach Ansicht des Gerichts allerdings darin, dass sich der Arbeitslohn durch die vielen Arbeitsstunden auf 3,20 Euro reduzierte, und die Frauen in nur einem Zimmer untergebracht waren.

Weil sie sich isoliert, ohne Sprachkenntnisse und finanzielle Mittel in Deutschland aufhielten, stellte

<sup>24</sup> Siehe zum Beispiel Fälle aus der Rechtsprechungsdatenbank des KOK: <http://www.kok-buero.de/kokinformiert/rechtsprechungsdatenbank.html>; Renzikowski (2011), S. 27 ff.

<sup>25</sup> Siehe für einen Überblick über Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung: Rabe (2013), KOK (2008).

<sup>26</sup> Ein ausbeuterisches Arbeitsverhältnis liegt nach dem Gesetzeswortlaut vor bei einer Beschäftigung zu Arbeitsbedingungen, die in einem auffälligen Missverhältnis zu den Arbeitsbedingungen anderer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer stehen, die eine vergleichbare Tätigkeit ausüben.

<sup>27</sup> Fischer (2011), § 232, Rz. 10.

das Gericht die sogenannte auslandsspezifische Hilflosigkeit der Arbeitnehmerinnen fest, die Frau M. gezielt ausnutzte.

(Landgericht Traunstein, Urteil vom 4.6.2008; Aktenzeichen Ns 220 Js 23280/07)

schäftigt werden.<sup>28</sup> Die Vorschriften setzen voraus, dass die Betroffenen Arbeitsbedingungen ausgesetzt sind, die in einem auffälligen Missverhältnis zu den Arbeitsbedingungen deutscher Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen stehen. Das liegt nach der Rechtsprechung zum Beispiel dann vor, wenn der tatsächlich gezahlte Lohn weniger als zwei Drittel des Tariflohns beträgt. § 15a AÜG bezieht sich auf dieselbe Situation im Rahmen der Leiharbeit.<sup>29</sup>

### Schwere Arbeitsausbeutung

Unterhalb der Schwelle des Menschenhandels liegt der Bereich der sogenannten schweren Arbeitsausbeutung. Der Begriff definiert sich über das Ausmaß der wirtschaftlichen Ausbeutung. Die Selbstbestimmtheit der Betroffenen ist in der Regel nicht so stark eingeschränkt wie bei denen des Menschenhandels. In der Praxis sind die Phänomene der schweren Arbeitsausbeutung und des Menschenhandels oft schwer voneinander zu unterscheiden, da sie zum Teil ineinander übergehen oder Stadien eines Entwicklungsprozesses sind. Häufig sind die wirtschaftlichen Folgen für die Arbeitnehmenden dieselben; der Beratungsbedarf ist ähnlich und auch die (Aufenthalts-)Rechte der Betroffenen sind für bestimmte Gruppen gleich.

Schwere Arbeitsausbeutung ist im Gegensatz zu Menschenhandel kein strafrechtlicher Begriff. Einzelne Straftatbestände, die das Phänomen abdecken, sind zum Beispiel der Lohnwucher (§ 291 StGB), die Beschäftigung von Ausländern ohne Genehmigung oder ohne Aufenthaltstitel und zu ungünstigen Arbeitsbedingungen (§ 10 Absatz 1 oder § 11 Absatz 1 Nummer 3 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes) oder § 15a des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG). §§ 10, 11 SchwarzArbG beziehen sich auf Situationen, in denen Arbeitnehmende aus Drittstaaten ohne den erforderlichen Aufenthaltstitel nach § 4 Abs. 3 AufenthG oder Arbeitnehmende aus den neuen Mitgliedstaaten ohne die erforderliche EU-Arbeitserlaubnis in Deutschland be-

<sup>28</sup> Die EU-Arbeitserlaubnis für ein abhängiges Beschäftigungsverhältnis benötigen Frauen und Männer aus Bulgarien und Rumänien noch bis zum 31.12.2013, Arbeitnehmende aus Kroatien bis zum 30. Juni 2015.

<sup>29</sup> Bei der Leiharbeit, auch Zeitarbeit oder Arbeitnehmerüberlassung genannt, stellt ein Unternehmen Arbeitnehmende zum Zweck der Verleihung von Arbeitskraft ein. Dafür benötigt das Unternehmen eine Erlaubnis der Bundesagentur für Arbeit. Die Arbeitnehmenden bleiben bei dem „Verleiher“ angestellt, sie unterliegen aber den Arbeitsanweisungen des „Entleihers“ und sind für die Zeit der Entleiherung in dessen Betrieb eingegliedert. Leiharbeit gibt es innerhalb von Deutschland und innerhalb der EU. Werden Arbeitnehmende grenzüberschreitend „verliehen“, liegt eine Form der Entsendearbeit vor.



# Rechte der Betroffenen



## 1. Identifizierung potenziell Betroffener



Die konsequente Inanspruchnahme von Rechten ist nur gewährleistet, wenn die Betroffenen von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung auch von solchen Akteuren als „Opfer“ qualifiziert werden können, die keine Strafverfolgungsaufgaben haben. Hierfür muss ein Verfahren entwickelt werden, das den Zielkonflikt zwischen der Durchsetzung von Betroffenenrechten, staatlicher Migrationskontrolle und der Wahrung von Rechtsstaatsprinzipien auflöst.

Damit Betroffene von Menschenhandel ihre Rechte wahrnehmen können, müssen sie als solche identifiziert werden. Artikel 10 Abs. 2. S. 1 der Konvention verpflichtet die Bundesregierung, dazu geeignete Mechanismen einzuführen. Der Begriff der Identifizierung meint zunächst nur, dass eine Stelle/ Einrichtung aufgrund von Kriterien feststellt, dass Anhaltspunkte für Menschenhandel vorliegen, und dass eine Person als potenziell Betroffene erkannt wird. Er enthält keine abschließende strafrechtliche Wertung. An die Anerkennung als „Opfer“ sind dann weitere Konventionsrechte gekoppelt, etwa das Recht auf Aufenthalt oder Unterstützung, Artikel 12, 13, 14.

Auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) formulierte im Jahr 2010 in dem Verfahren Rantsev gegen Zypern und Russland<sup>30</sup> hohe Anforderungen an die Identifikation der Betroffenen durch die Strafverfolgungsbehörden. Das Gericht nahm in dem Fall eine Verletzung der Schutzpflicht aus Art. 4 EMRK an, da die Polizei trotz bestimmter Anzeichen für eine Gefährdungslage keine Maßnahmen zum Schutz ergriffen hatte. Die Betroffene hätte zu ihrer Situation befragt und es hätten weitere Ermittlungen angestellt werden müssen. Diese Anforderung an staatliches Handeln beruht darauf, dass Betroffene von Menschenhandel nicht unmittelbar erkennbar sind und sich auch nicht unbedingt von sich aus als solche zu erkennen geben.

Nach deutschem Recht sind viele Ansprüche der Betroffenen an die Identifikation als „Opfer“ oder an die Kooperation im Strafverfahren gebunden, so wie zum Beispiel das Aufenthaltsrecht, der Anspruch auf Leistungen zum Lebensunterhalt nach dem SGB II, SGB XII oder das Asylbewerberleistungsgesetz. Auch die staatliche Entschädigung nach dem Opferentschädigungsgesetz kann von der Mitwirkung der Geschädigten in einem Strafverfahren abhängen. Untergesetzliche Mechanismen wie beispielsweise Opfer-<sup>31</sup> oder Zeugenschutzprogramme greifen erst ab dem Zeitpunkt der Identifizierung der Betroffenen als „Opfer“.

Selbst wenn der Rechtsanspruch, wie zum Beispiel der Anspruch auf Zahlung von Lohn oder Schadenersatz, rechtlich unabhängig ist von einer solchen „Opferidentifizierung“, und die Betroffenen theoretisch Klage vor den Gerichten erheben könnten, stehen sie häufig vor dem Problem, dass

<sup>30</sup> Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), Rantsev gegen Zypern und Russland, Urteil vom 07.01.2010., Nr. 25965/04.

<sup>31</sup> Die Opferschutzprogramme sind im Einzelnen in den Kooperationsvereinbarungen der Bundesländer (siehe hierzu S. 85) aufgenommen.

sie nach Verlust des Arbeitsplatzes keine finanziellen Ressourcen und Unterkunft mehr haben und auf staatliche Unterstützung angewiesen sind, um ihre Rechte durchzusetzen. Unterstützung erhalten sie aber nur, wenn sie als EU-Bürgerinnen und -Bürger nach dem SGB anspruchsberechtigt sind – was häufig nicht der Fall ist –, oder wenn sie in einem Strafverfahren als Zeugin und Zeuge aussagen. Die rechtliche Qualifizierung der Betroffenen als „Opfer“ von Menschenhandel oder Arbeitsausbeutung ist nach der internationalen wie nationalen Rechtslage damit entscheidend, um ihre Rechte durchzusetzen.

Die Gesamtzahl der Betroffenen in Deutschland ist unbekannt. Systematisch erhoben wird bisher nur die Anzahl der Betroffenen von Menschenhandel im Rahmen der polizeilichen Kriminalstatistik und des Bundeslagebildes Menschenhandel. Es fehlt die Zahl derer, die von schwerer Arbeitsausbeutung betroffen sind sowie von denjenigen, die sich nicht gegenüber den Strafverfolgungsbehörden offenbaren können oder wollen.<sup>32</sup> Ein aktueller Datenvergleich der EU-Kommission gibt einen ersten Überblick über die identifizierten Betroffenen von Menschenhandel in den verschiedenen europäischen Ländern. In Deutschland wurden danach in den letzten Jahren 692 (2008), 733 (2009) beziehungsweise 651 (2010) Männer und Frauen erfasst. Dabei handelte es sich überwiegend um Frauen, die von sexueller Ausbeutung betroffen sind. Im europäischen Vergleich liegt Deutschland im hinteren Drittel.<sup>33</sup>

### Indikatorenlisten

Um Betroffene von Menschenhandel zu identifizieren, haben mittlerweile verschiedene Akteure, wie zum Beispiel Fachberatungsstellen gegen Menschenhandel<sup>34</sup>, das Bundeskriminalamt<sup>35</sup> oder die Internationale Arbeitsorganisation (ILO)<sup>36</sup>, Indikatorenlisten erstellt. Zum Teil sind diese

Indikatoren Bestandteil der Kooperationsvereinbarungen zwischen Polizei und Beratungsstellen in den Bundesländern (siehe hierzu IV.3.). Die Erfahrung aus der Praxis zeigt, dass solche Indikatoren sinnvoll sein können, um Multiplikatorinnen und Multiplikatoren zu sensibilisieren. Sie sind jedoch nicht als reine „Checklisten“ zur Identifizierung zu gebrauchen, sondern liefern praxisbasierte Anhaltspunkte für die Gesamtschau einer Situation. Nicht immer und unbedingt erlaubt eine bestimmte Anzahl von Indikatoren den Rückschluss auf das Vorliegen eines „Opferprofils“. Indikatorenlisten ersetzen somit nicht die fachliche Expertise zur Erkennung von Betroffenen.

### Bestätigung der „Opfereigenschaft“ durch die Strafverfolgungsbehörden

Aktuell entscheiden in der Regel die Strafverfolgungsbehörden, wann eine Person als „Opfer“ von Menschenhandel oder Arbeitsausbeutung gilt. Dies ist rechtlich nicht zwingend, hat sich aber in fast allen Bundesländern etabliert. Gemäß § 59 Abs. 7 Aufenthaltsgesetz setzt die Ausländerbehörde eine mindestens dreimonatige Ausreisefrist, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass eine Person von Menschenhandel oder Arbeitsausbeutung betroffen ist. In der Praxis tut sie dies allerdings ganz überwiegend nur aufgrund der Angaben von Polizei oder Staatsanwaltschaft.<sup>37</sup> Im Rahmen von § 25 Abs. 4a, 4b Aufenthaltsgesetz muss die Zeugenaussage von der Staatsanwaltschaft als „sachgerecht“ erachtet werden.

Ein Teil der Betroffenen wird aufgrund dieser Vorgaben nicht anerkannt und macht seine Rechte nicht geltend. Drittstaatsangehörige offenbaren sich aus Sorge vor einer Abschiebung nicht gegenüber den Strafverfolgungsbehörden. EU-Bürgerinnen und -Bürger meiden den Kontakt mit den Behörden, wenn sie eine Strafverfolgung wegen

<sup>32</sup> Die spezialisierten Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel erstellen zum Teil Jahresstatistiken. Eine bundesweit einheitliche Erhebung in den Fachberatungsstellen existiert nicht.

<sup>33</sup> Eurostat - European Commission (2013), S. 35. Bei dem europäischen Vergleich ist zu beachten, dass die Länder unterschiedliche Erfassungssysteme haben. So werden z.B. in den Niederlanden, die eine relativ hohe Anzahl an identifizierten Betroffenen aufweisen, Daten bei Polizei und Nichtregierungsorganisationen erhoben und zusammengefasst.

<sup>34</sup> Siehe zum Beispiel die Indikatorenlisten der Beratungsstellen contra in Schleswig-Holstein und Ban Ying in Berlin: <http://www.contra-sh.de/de/materialien.htm>; <http://www.ban-ying.de/pageger/start.htm>.

<sup>35</sup> Der Flyer des Bundeskriminalamtes „Achtung Menschenhandel“ richtet sich an Strafverfolgungsbehörden und ist nicht online erhältlich.

<sup>36</sup> Operational indicators of trafficking in human beings – Results from a Delphi survey implemented by the ILO and the European Commission.

<sup>37</sup> Siehe dazu ausführlich unter III. 2. Konsequente Umsetzung der Bedenkfrist.

Schwarzarbeit befürchten müssen. Diese systembedingte Lücke bei der Identifizierung von Betroffenen hat die Expertengruppe GRETA in verschiedenen Länderberichten festgestellt.<sup>38</sup> Das Ausmaß der Beteiligung sowie die Rolle von Nichtregierungsorganisationen (NGO) im Identifikationsprozess werden in vielen Berichten thematisiert. NGOs kritisieren die Verfahren als ineffektiv, in denen wie in Dänemark<sup>39</sup> ausschließlich die Strafverfolgungs- oder Ausländerbehörden zuständig sind. Die Regierungen räumen diesbezüglich vereinzelt Schwachstellen ein (zum Beispiel Großbritannien), halten die Identifikation durch staatliche Stellen aus Gründen der Migrationskontrolle aber für notwendig. Die Expertengruppe empfiehlt kein Standardmodell, spricht sich jedoch in verschiedenen Berichten dafür aus, spezialisierte NGOs im Identifikationsprozess zu stärken, die Zusammenarbeit mit ihnen zu vertiefen und ihre Expertise bei der Entscheidung stärker zu gewichten.<sup>40</sup>

Die Staaten des Europarates haben unterschiedliche Verfahren zur Identifizierung gewählt. Das folgende Beispiel zeigt ein Verfahren, das im Gegensatz zur deutschen Praxis versucht, die Entscheidung auf der Grundlage eines formalisierten Verfahrens mit festen Zuständigkeiten und festgelegten Kriterien zu objektivieren sowie die NGOs zumindest ansatzweise in den Entscheidungsprozess zu integrieren.<sup>41</sup>

In Großbritannien gibt es ein dreistufiges formalisiertes Verfahren, das im Rahmen der Umsetzung der Konvention eingeführt wurde. Ausgesuchte „first responder“ (staatliche Stellen und NGOs) weisen Personen mit ihrem Einverständnis an die so genannten Entscheider und Entscheiderinnen, wenn sie vermuten, dass es sich um Betroffene von Menschenhandel handelt. Die Entscheider und Entschei-

derinnen sitzen zentral in zwei staatlichen Behörden und müssen innerhalb von einer Woche feststellen, ob eine hinreichende Wahrscheinlichkeit besteht („I suspect but cannot prove“), dass die Person betroffen ist. Bei einer positiven Bewertung erhält die Person eine Bedenkfrist. Innerhalb dieser Bedenkfrist von mindestens 45 Tagen trifft die Behörde dann eine endgültige Entscheidung, die immer von zwei Personen getragen werden muss (zwei-Augen-Prinzip). Ist eine Person offiziell als Betroffene von Menschenhandel identifiziert, kann ihr eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, entweder aufgrund von persönlichen Umständen oder aufgrund der Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden. Die Entscheidung über die Identifikation kann gerichtlich überprüft werden. Alle Entscheider und Entscheiderinnen müssen eine zweitägige Schulung durchlaufen. Die Partizipation von NGOs am Entscheidungsprozess soll dadurch gewährleistet werden, dass sie Teil eines Monitoring Gremiums für das Verfahren sind und an interdisziplinären Fallprüfungen teilnehmen.

Um das Verfahren zu verbessern und alle potenziell Betroffenen zu erfassen, hat die Expertengruppe Großbritannien eine Reihe von Empfehlungen gemacht. Sie zielen im Wesentlichen darauf ab, Betroffene von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung und Betroffene ohne rechtmäßigen Aufenthaltsstatus besser zu erreichen, den Wissenstand der Responder und Entscheidenden zu erhöhen, die Mitarbeit von NGOs im Identifikationsprozess zu stärken sowie den Identifizierungsmechanismus auf der Grundlage der Ergebnisse einer Evaluation zu verbessern.<sup>42</sup>

<sup>38</sup> Europarat, Reports concerning the Implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the United Kingdom, 221, 231, 232; by Portugal, 112 and by Denmark, 114.

<sup>39</sup> Europarat, Report concerning the Implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Denmark, 110.

<sup>40</sup> Europarat, Report concerning the Implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Croatia, 91.

<sup>41</sup> Die Auswahl des Beispiels macht keine Aussage darüber, wie die Umsetzung in der Praxis erfolgt.

<sup>42</sup> Europarat, Recommendation CP(2012)10 on the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the United Kingdom, 19, 20.



## Empfehlungen

- Die BLAG Menschenhandel setzt eine Unterarbeitsgruppe ein, die ein modellhaftes Verfahren zur effektiven Identifizierung der Betroffenen entwickelt. Die Unterarbeitsgruppe ist mit der jeweils gleichen Anzahl von Vertreterinnen und Vertretern staatlicher und nicht staatlicher Stellen besetzt. Es nehmen Vertreterinnen und Vertreter der unterschiedlichen Beratungsbereiche und Beratungsschwerpunkte (Fachberatungsstellen gegen Menschenhandel, gewerkschaftliche Beratung) teil.
- Um möglichst vielen Betroffenen die Rahmenbedingungen zu bieten, sich zu erkennen zu geben und ihre Rechte in Anspruch zu nehmen, muss es einen Systemwechsel bei der Identifizierung geben. Die Bestätigung der „Opfereigenschaft“ muss auch durch Stellen erfolgen können, die weitestgehend abgekoppelt sind von den Strafverfolgungsaufgaben.
- Das Verfahren sollte sich vor dem Hintergrund der aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen<sup>43</sup> auf Betroffene von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung beziehen.
- Das Modellverfahren sollte alle Stadien, die eine Anerkennung als Betroffene von Menschenhandel erfordern, umfassen. Dabei sollte es unterscheiden zwischen dem Verfahren zu Erteilung einer Bedenkfrist und dem zur Erteilung eines Aufenthaltsrechts als Betroffene von Menschenhandel, da auch die rechtlichen Voraussetzungen unterschiedlich sind. Zur Erteilung der Bedenkfrist reicht die Feststellung von Anhaltspunkten für Menschenhandel, hier ist also ein niedrigschwelliges, flexibles Verfahren geeignet. Ausreichend sind hierfür Angaben von Beratungsstellen, die in eine Kooperationsvereinbarung eingebunden sind bzw. in Fällen von Menschenhandel regelmäßig mit den Strafverfolgungsbehörden kooperieren (siehe dazu unter III.2.).
- Folgende Überlegungen/ Fragestellungen sollten Grundlage eines solchen Entwicklungsprozesses sein:
  - Wie kann der Zielkonflikt zwischen der Wahrung von Rechtsstaatsprinzipien wie dem Legalitätsprinzip und der Gewährleistung von Betroffenenrechten gelöst werden?
  - Welche Stellen genießen gleichzeitig das Vertrauen von beiden Seiten, also von Betroffenen und staatlichen Institutionen?
  - Welche Stellen verfügen über ausreichend Expertise im Bereich Menschenhandel / Arbeitsausbeutung, um Anhaltspunkte für Menschenhandel zu identifizieren als Grundlage für die weiteren Entscheidungen der staatlichen Stellen, wie die der Ausländerbehörde über die Bedenkfrist oder die der Arbeitsagentur über Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch (SGB)?
  - In welchem Verhältnis steht der Auftrag der Beratungsstellen zur parteilichen Unterstützung der Betroffenen zu den Anforderungen an eine „objektive“ Bewertung der Anhaltspunkte für Menschenhandel?
  - Wie kann sichergestellt werden, dass die Betroffenen sowohl über den Identifizierungsprozess als auch über die Beteiligung verschiedener Akteure ausreichend informiert sind und dem weiteren Vorgehen zustimmen?
- Die Unterarbeitsgruppe sollte bereits vorhandene Vorschläge aus der Praxis diskutieren, die bisher aber weder von den Beratungsstellen, noch in einem weiteren fachlichen Kontext konsultiert wurden. So wurde zum Beispiel vorgeschlagen, eine Kommission<sup>44</sup> zur endgültigen

<sup>43</sup> § 59 Abs. 7 i.V.m. § 25 Abs. 4a, 4b AufenthG sieht den Anspruch auf eine Ausreisefrist für Betroffene von Menschenhandel sowie schwerer Arbeitsausbeutung vor.

<sup>44</sup> Die Einrichtung einer Kommission ist Bestandteil eines Gesetzesentwurfes zur Änderung des Aufenthaltsrechtes, Terre des Femmes (2012): „Die Kommission zur Identifizierung von Opfern von Menschenhandel hat die Aufgabe, über schriftliche Anträge von Personen nach mündlicher Anhörung zu entscheiden, ob diese Opfer einer Straftat nach den §§ 232, 233 oder 233a Strafgesetzbuch geworden sind. Wegen der Komplexität von Menschenhandel ist die Einrichtung einer gesonderten, spezialisierten Kommission zur Feststellung der Opfereigenschaft erforderlich.“ (...) „Die Einrichtung, Zusammensetzung und Aufgabenstellung der Kommission, sowie das Verfahren und Rechtsmittel sind in einem gesonderten Gesetz zu regeln. In diesem Gesetz ist auch zu regeln, dass die Entscheidungen der Kommission für die Ausländerbehörde bindend sind.“

Entscheidung darüber, ob Menschenhandel vorliegt, einzurichten. Ein weiterer Vorschlag ist die maßgebliche Beteiligung von spezialisierten Beratungsstellen an dem Entscheidungsprozess.

- Wenn Beratungsstellen in den Identifizierungsprozess eingebunden werden, muss gewährleistet sein, dass dies nicht ihr Kernmandat einschränkt, ein breites und niedrighschwelliges Beratungsangebot für Personen bereitzuhalten, die von Ausbeutung betroffen sind. Der Zugang zu den Fachberatungsstellen muss für alle potenziell Betroffenen unbürokratisch und niedrighschwellig organisiert sein, um Betroffene zu erreichen, die sich nicht zu erkennen geben wollen oder die länger für den Entscheidungsprozess brauchen.
- Zumindest eine vorläufige Entscheidung muss innerhalb einer festgelegten kurzen Frist erfolgen, um eine zeitnahe Versorgung der Betroffenen zu gewährleisten.
- Eine endgültige Entscheidung muss im Rahmen eines formalisierten Verfahrens getroffen werden, und die Betroffenen müssen die Möglichkeit haben, die Entscheidung zur Überprüfung zu stellen.

## 2. Konsequente Umsetzung der Bedenkfrist



**Für die Erteilung der Ausreisefrist sollten auch Angaben von spezialisierten Beratungsstellen ausreichend sein.**

Art. 13 Abs. 1 der Konvention sieht vor, den Betroffenen von Menschenhandel eine Bedenk- und Stabilisierungsfrist von mindestens 30 Tagen zu gewähren. Diese Frist ist dafür gedacht, dass sich Betroffene in ihrer Situation orientieren, informieren und beraten lassen können sowie, um sich für oder gegen eine Kooperation mit den Behörden zu entscheiden. Innerhalb des unter III. 1. empfohlenen Verfahrens zur Identifizierung der Betroffenen spielt die Bedenkfrist daher eine entscheidende Rolle.

Das deutsche Recht kennt den Anspruch auf die Erteilung der sogenannten Bedenkfrist (im Gesetz als Ausreisefrist ausgestaltet) für Betroffene von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung schon länger. Der Anspruch wurde im Rahmen der Umsetzung der EU-Sanktionsrichtlinie im November 2011 von einem auf mindestens drei Monate erhöht, zudem wurde der Anwendungsbereich um Betroffenen von Arbeitsausbeutung ohne Arbeits- oder Aufenthaltserlaubnis<sup>45</sup> erweitert<sup>46</sup> (§ 59 Abs. 7 Aufenthaltsgesetz). In einigen Bundesländern gehen die Verwaltungsvorschriften für die Ausländerbehörden noch über die gesetzliche Regelung hinaus und geben beispielsweise sechs Monate für die Fristerteilung vor.<sup>47</sup>

Obwohl die Praxis bisher nicht systematisch evaluiert wurde, deuten wiederkehrende Hinweise aus den Fachberatungsstellen auf folgende Problemlagen bei der Umsetzung der Vorschrift hin:

<sup>45</sup> Der Personenkreis wurde um Opfer einer Straftat nach § 10 Absatz 1 oder § 11 Absatz 1 Nummer 3 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes oder nach § 15a des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes erweitert. Die §§ stellen die Beschäftigung von Personen ohne erforderliche Arbeits- oder Aufenthaltserlaubnis zu Bedingungen, die in einem auffälligen Missverhältnis zu den Bedingungen deutscher Arbeitnehmenden stehen, unter Strafe.

<sup>46</sup> Gesetz zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den EU-Visakodex vom 22.11.2011, BGBl. I 2258 vom 25.11.2011 – in Kraft getreten am 26.11.2011.

<sup>47</sup> So zum Beispiel die Verfahrenshinweise der Ausländerbehörde Berlin, S. 185, 187 unter 25.4a. /b. 1.1., 1.3 wenn die Staatsanwaltschaft ein positives Votum abgegeben hat; PDF erstellt am 18.02.2013; abrufbar unter <http://www.berlin.de/labo/auslaender/dienstleistungen/index.html>.

**Die Ausreisefrist ist nicht allen relevanten Behörden bekannt und wird insbesondere in Fällen von Arbeitsausbeutung nur selten<sup>48</sup> erteilt.**

Mit der Einführung des § 233 StGB im Jahr 2005 wurde der Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung ins Strafgesetzbuch aufgenommen. Die Änderung der Ausreisefrist im November 2011 hat die Personengruppen, die einen Anspruch auf Erteilung der Frist haben, um die Betroffenen von Arbeitsausbeutung erweitert. Zum einen sind einige dieser Änderungen relativ neu und daher nicht allen Kontrollbehörden bekannt. Zum anderen sind durch die Erweiterung des Fokus auf Arbeitsausbeutung weitere Kontrollbehörden für die Identifizierung der Betroffenen relevant geworden, etwa die Finanzkontrolle Schwarzarbeit oder die Gewerbeaufsicht. Diese Behörden sind bisher weder systematisch informiert oder geschult worden, um Menschenhandel zu erkennen, noch sind sie Teil der regionalen Kooperationsgremien und Vereinbarungen gegen Menschenhandel.<sup>49</sup> Auch die Ausländerbehörden haben bislang wenig Wissen über Arbeitsausbeutung.

**Die Ausländerbehörden erteilen die Ausreisefrist in der Regel nur aufgrund von Angaben der Strafverfolgungsbehörden und nur in Ausnahmefällen aufgrund von Angaben der Beratung.**

Die Ausländerbehörde hat gemäß § 59 Abs. 7 AufenthG eine Ausreisefrist zu erteilen, wenn Anhaltspunkte für Menschenhandel oder Arbeitsausbeutung vorliegen. Bei dieser Einschätzung soll sie auf die Angaben der Betroffenen selbst und die Angaben der Strafverfolgungsbehörden zurückgreifen. Daneben können auch Hinweise von Beratungsstellen berücksichtigt werden.<sup>50</sup> Eine schriftliche Befragung der Fachberatungsstellen zu ihren Erfahrungen mit der Umsetzung der Ausreisefrist<sup>51</sup> hat gezeigt, dass die Ausländerbehörden die Frist überwiegend nur aufgrund von Angaben der Strafverfolgungsbehörden erteilen. Ganz vereinzelt hat sich eine Praxis zwischen Beratungsstellen und Ausländerbehörden entwickelt, nach der auch die Angaben von Beratungsstellen für die Erteilung der Ausreisefrist aus-

reichend sind. Solange die Frist läuft, entscheidet in diesem Zusammenhang allein die/der Betroffene, ob sie/er Kontakt mit den Strafverfolgungsbehörden aufnehmen möchte oder nicht. Obwohl diese Praxis dem Sinn und Zweck der Bedenkfrist entspricht, ist sie die Ausnahme. Bisher war die Vorgehensweise nur gegenüber einzelnen Ausländerbehörden oder in Einzelfällen möglich.

Die Anforderung, Kontakt mit den Strafverfolgungsbehörden aufnehmen zu müssen, hindert einen Teil der Betroffenen daran, ihre Rechte in Anspruch zu nehmen. Potenziell Betroffene ohne rechtmäßigen Aufenthaltsstatus, die Kontakt mit Beratungsstellen haben, aber der Polizei nicht bekannt sind, können nur für eine begrenzte Zeit unterstützt werden. Solange die Behörden keine Anhaltspunkte für Menschenhandel / Arbeitsausbeutung haben, wird ihnen die Bedenkfrist nicht erteilt. Ohne Aufenthaltserlaubnis oder Duldung werden die Betroffenen in der Regel keine Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz beantragen. Offenbaren sie sich in der Zeit der Polizei, und sieht diese keine Anhaltspunkte für Menschenhandel oder Arbeitsausbeutung, besteht die Gefahr, dass die Betroffenen ausreisen müssen. Insbesondere im Bereich des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung gibt es kaum Erfahrung und wenig Rechtsprechung, so dass die Strafverfolgungsbehörden sehr unterschiedliche Einschätzungen vornehmen, die den Betroffenen keine ausreichende Sicherheit bieten.

**Die Ausländerbehörden erteilen die Ausreisefrist zum Teil nach wie vor für EU-Bürgerinnen und -Bürger.**

Zeigen sich bei EU-Bürgerinnen und -Bürgern Anhaltspunkte für Menschenhandel, erhalten sie wie Drittstaatsangehörige in einigen Bundesländern eine Ausreisefrist und eine Duldung nach § 60 a Aufenthaltsgesetz, die als „Krücke“ für die sofortige Versorgung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, § 1 Abs. 1, Nr. 4 fungiert. In anderen Ländern macht die Arbeitsagentur die Leistungsbewilligung davon abhängig, dass die Ausländerbehörde eine Duldung erteilt, was die Verfahren verzögert. Dies ist zum Teil dem Umstand geschuldet, dass die Arbeitsagenturen die entsprechenden

<sup>48</sup> Es gibt keine öffentlich zugängliche, statistische Erfassung der jährlich nach § 59 Abs. 7 (vorher § 50 Abs. 2a) AufenthG ergriffenen Maßnahmen.

<sup>49</sup> Siehe zu den regionalen Vernetzungsgremien unter IV. 2.

<sup>50</sup> Bundesministerium des Inneren (2009), Rn. 50.2a.1.2.

<sup>51</sup> Die Befragung hat im Juni 2013 im Auftrag der Bund-Länder-AG Menschenhandel eine Unterarbeitsgruppe der BLAG durchgeführt.

Strukturen für die Anspruchsgewährung nach dem SGB II noch nicht aufgebaut haben, bzw. die Verfahren lange dauern und noch nicht angepasst sind an die Eilbedürftigkeit, die sich aus der Lebenssituation der Betroffenen ergibt. Die Vorgehensweise ist aber zum Teil aber auch darauf zurückzuführen, dass die Arbeitsagenturen Abschnitt 7.5g in dem fachlichen Hinweis zu § 7 SGB II der Bundesagentur für Arbeit<sup>52</sup> uneinheitlich interpretieren.

Dieses Verfahren widerspricht dem aufenthaltsrechtlichen Status von EU-Bürgerinnen und EU-Bürger. Eine Umsetzung der Bedenk- und Stabilisierungsfrist für diese Gruppe setzt gerade keine Maßnahmen der Ausländerbehörde auf der Grundlage des Aufenthaltsrechtes voraus, sondern erfordert die Versorgung mit Leistungen nach den SGB II für die ersten drei Monate, sobald Anhaltspunkte für Menschenhandel vorliegen (siehe hierzu unter III.6.).

### Empfehlungen

- Um allen Betroffenen die Inanspruchnahme ihrer Rechte zu gewährleisten, sollte es auch möglich sein, die Ausreisefrist aufgrund der Angaben von Beratungsstellen zu erteilen, die in eine Kooperationsvereinbarung eingebunden sind bzw. in Fällen von Menschenhandel regelmäßig mit den Strafverfolgungsbehörden kooperieren. Bei einer konsequenten Erweiterung der Kooperationsvereinbarungen auf Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung müssten das perspektivisch auch die spezialisierten gewerkschaftlichen Beratungsstellen sein. Hierfür müsste das Bundesministerium des Inneren den derzeitigen Text des 50.2a.1.2 Satz 3 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz vom Oktober 2009 ändern und die Beratungsstellen auf eine Ebene mit den Strafverfolgungsbehörden stellen.
- Die federführende Institution (Ministerium, NGO) der regionalen Vernetzungsgremien (Runde Tische, Fachkommissionen etc.) initiiert einen Arbeitsprozess mit den Landesinnenministerien zur Umsetzung der geänderten Allgemeinen Verwaltungsvorschriften.

- Die Ausländerbehörden nehmen die Erteilung einer Ausreisefrist gemäß § 59 Abs. 7 AufenthG in ihre Jahresstatistik auf.
- Die Landesinnenministerien informieren Kontrollbehörden, Polizei- und Ausländerbehörden, Arbeitsagenturen und Sozialämter systematisch und im Rahmen von Dienstanweisungen über die Bedenk- und Stabilisierungsfrist sowie über die Indikatoren für Menschenhandel / Arbeitsausbeutung.
- Die Bundesverbände der Gewerkschaften und Bundesnetzwerke wie der KOK e.V. verbreiten die Information über die Bedenkfrist sowie der Indikatoren für Menschenhandel / Arbeitsausbeutung bei Gewerkschaften sowie Flüchtlings- und Migrationsberatungsstellen.

## 3. Information der Betroffenen über ihre Rechte



**Betroffene von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung müssen frühzeitig und unabhängig von behördlichen Verfahren über ihre Rechte informiert werden.**

Zentrale Voraussetzung dafür, dass Betroffene ihre Rechte durchsetzen können, ist das Wissen über Ansprüche und Unterstützungsstrukturen. Aus der Forschung<sup>53</sup> sowie der Beratungspraxis ist bekannt, dass Betroffene von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung in der Regel dieses Wissen nicht haben; dazu kommt, dass ihnen häufig auch einschlägige Anlaufstellen unbekannt sind.

Eine Vielzahl menschenrechtlicher und europarechtlicher Normen legt den Staaten Informationspflichten auf. Die Europaratskonvention (ETS Nr. 197) führt in Artikel 12 Absatz 1 d aus, dass Betroffene über die ihnen zuste-

<sup>52</sup> Bundesagentur für Arbeit (2012), Rz. 7.5g; der Abschnitt regelt explizit den Leitungsbezug von EU-Bürgerinnen und -Bürgern, die von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung betroffen sind.

<sup>53</sup> Kovacheva/Vogel (2012); Dälken (2012).

henden Rechte und zur Verfügung stehenden Dienste in einer für sie verständlichen Sprache zu informieren sind. Eine entsprechende Verpflichtung sieht die EU-Menschenhandelsrichtlinie in Artikel 11 Absatz 5 vor. Artikel 4 der EU-Opferschutz-Richtlinie<sup>54</sup> stärkt die Informationsrechte der Opfer von Straftaten ausdrücklich und sieht unter anderem vor, dass die Opfer ab der ersten Kontaktaufnahme mit einer zuständigen Behörde unverzüglich und in verständlicher Form umfassend informiert werden: über die Art der bestehenden Unterstützungseinrichtungen und den Zugang dazu, über Schutzmaßnahmen, Voraussetzungen für Prozesskostenhilfe und einen Prozessbeistand, über die Voraussetzungen für den Anspruch auf Übersetzungsleistungen sowie über die Möglichkeit zur Beschwerde, wenn Behörden im Rahmen des Verfahrens ihre Rechte verletzen. Die EU-Sanktionsrichtlinie<sup>55</sup> normiert in Artikel 6 Abs. 2 und 13 die Pflicht zur Information von irregulären Migranten und Migrantinnen über die Möglichkeit eines Strafverfahrens gegen die Arbeitgebenden und die damit verbundene Möglichkeit der Aufenthaltsgewährung, über ein Beschwerderecht gegen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sowie über Lohnansprüche und Verfahren zur Durchsetzung dieser Ansprüche.

Diese Informationspflichten sind in Deutschland bisher nur zum Teil gesetzlich oder untergesetzlich umgesetzt. Darüber hinaus scheint es aber auch eine große Lücke zwischen den zur Verfügung stehenden Informationen und deren Vermittlung an die Betroffenen zu geben.

### Rechtliche Lücken

Gemäß § 406 h StPO sind Verletzte im Strafverfahren möglichst frühzeitig, regelmäßig schriftlich und soweit möglich in einer für sie verständlichen Sprache auf ihre Befugnisse durch die Strafverfolgungsbehörden hinzuweisen. Dies umfasst unter anderem Hinweise auf das Opferentschädigungsgesetz, das Gewaltschutzgesetz und die Unterstützung durch Opferhilfeeinrichtungen. Damit erfüllen die bisher

normierten Informationspflichten in der StPO insbesondere nicht die Vorgaben aus der Opferschutzrichtlinie. Nach dieser müssen die Strafverfolgungsbehörden unter anderem auch die Art der zur Verfügung stehenden Unterstützungseinrichtungen, mögliche Übersetzungsleistungen sowie Beschwerdemöglichkeiten in die Vorschrift aufnehmen.

Die Umsetzung der Sanktionsrichtlinie in nationales Recht im November 2011 ist nur unvollständig erfolgt.<sup>56</sup> Der im Rahmen der Umsetzung eingefügte § 59 Abs. 8 AufenthG sieht vor, dass Migrantinnen und Migranten, die ohne die erforderliche Berechtigung zur Erwerbstätigkeit beschäftigt waren, vor ihrer Abschiebung über die Rechte aus der Richtlinie zu unterrichten sind. Formulierung und Zeitpunkt der Informationspflicht eignen sich nicht, das Ziel der Richtlinie – die Durchsetzung der Rechte irregulärer Migrantinnen und Migranten – umzusetzen. § 59 Abs. 8 AufenthG platziert die Informationspflicht in den Kontext der Abschiebung. In der Gesetzesbegründung wird hierfür die Möglichkeit vorgeschlagen, dass die „zuständige Ausländerbehörde dem Ausländer ein Merkblatt aushändigt“. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat im Rahmen eines Urteils<sup>57</sup> über die Anforderungen an den Zugang zu einem Rechtsbehelf nach Art. 35 (1) EMRK Ausführungen über die notwendige Ausgestaltung der Informationsvermittlung gemacht. Danach müssen Rechtsbehelfe in der Praxis zugänglich und wirksam sein. Von Behörden gestaltete Umstände müssen so beschaffen sein, dass die Rechteinhaber und -inhaberinnen einen Rechtsbehelf tatsächlich in Anspruch nehmen können.<sup>58</sup> Die Betroffenen brauchen sowohl für eine arbeitsgerichtliche Klage als auch für ein Strafverfahren genügend Zeit, um überhaupt den Entschluss dazu zu fassen, Kontakt zu einer Rechtsvertretung aufzunehmen und um unter Umständen Beweismittel für eine Klage beizubringen. Darüber hinaus ist die in der Gesetzesbegründung vorgesehene Form der Information, nämlich ein Faltblatt, in der Abschiebesituation wenig geeignet, Informationen effektiv zu vermitteln. Dies gilt insbesondere dann, wenn wie in der Gesetzesbegründung vorgeschlagen, das Faltblatt von der Auslän-

<sup>54</sup> Siehe Fn. 4.

<sup>55</sup> Siehe Fn. 5.

<sup>56</sup> Siehe hierzu die Stellungnahme des Deutschen Instituts für Menschenrechte 2011, <http://www.institut-fuermenschenrechte.de/de/projekt-zwangsarbeit-heute/publikationen.html>.

<sup>57</sup> Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), *Conka v. Belgium*, no. 51564/99, Urteil vom 5. Februar 2002.

<sup>58</sup> EGMR, Rz. 15, Fn. 55.

derbehörde übergeben wird. Staatliche Stellen werden von Menschen ohne Papiere häufig als nicht vertrauenswürdig angesehen.<sup>59</sup>

Behördliche Informationspflichten entstehen somit zum einen erst sehr spät und zum anderen im Zusammenhang mit behördlichen Verfahren. Vereinzelt gibt es Praxisbeispiele, die das Ziel haben, die Betroffenen frühzeitig zu erreichen.

#### Beispiel 1: Frühzeitige Information von potenziell Betroffenen von Menschenhandel

Im Rahmen der Berliner Kooperationsvereinbarung zwischen der Polizei und den Fachberatungsstellen gegen Menschenhandel haben sich die Polizei und die Beratungsstellen auf folgendes Vorgehen geeinigt, um potenziell von Menschenhandel Betroffene frühzeitig über ihre Rechte und Anlaufstellen zu informieren: „Bereits bei der ersten Kontaktaufnahme der Ermittlungsbehörden zu einer potenziell betroffenen Person ist diese über die Möglichkeiten der Unterstützung durch eine unabhängige Beratungsstelle aufzuklären. Den betroffenen Frauen ist ein Informationsblatt (Anlage 4) über die Möglichkeiten der Kontaktaufnahme mit Beratungsstellen möglichst in der jeweiligen Muttersprache zu überreichen. In diesem Zusammenhang ist auf die Nichtstaatlichkeit und unterschiedliche Aufgabenstellung der Beratungsstellen sowie deren Verschwiegenheitspflicht hinzuweisen.“<sup>60</sup> Das Informationsblatt ist in acht Sprachen übersetzt und regelmäßig aktualisiert worden.

#### Beispiel 2: Information von irregulären Migranten und Migrantinnen unabhängig von behördlichen Verfahren

Für die Stadt Amsterdam gibt es eine Website zu den Rechten von Personen ohne regulären Aufenthaltsstatus in wesentlichen Bereichen wie Arbeit, Gesundheit, Bildung, rechtliche und psychosoziale Beratung sowie Vernetzung. Die Seite enthält einen Überblick über die Anlaufstellen der Stadt, Treffpunkte für Irreguläre, Beratungsangebote etc. Die Übersicht wird aktualisiert und auf andere Städte in den Niederlanden erweitert.<sup>61</sup>

#### Lücken bei der Vermittlung von Informationen

Personen in belasteten Situationen sind nicht zu jedem Zeitpunkt in der Lage, alle relevanten Informationen aufzunehmen. Darüber hinaus ist es für die Akzeptanz der Information auch wichtig, dass der Informationsgeber vertrauensvoll ist. Neben der Informationsvermittlung durch staatliche Stellen wie Strafverfolgungsbehörden, Ausländerbehörden oder Gewerbeämter ist daher notwendig, dass Betroffene von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung auch mit nicht-staatlichen Beratungsstellen in Kontakt kommen. Studien haben gezeigt, dass zum einen Information und Unterstützung von Beratungsstellen sowohl in aufsuchender als auch in anbietender Form notwendig sind.<sup>62</sup> Zum anderen ist ein niedrigschwelliges und vertrauliches Angebot elementar, um Zugang zu schwer erreichbaren Zielgruppen und damit auch zu Betroffenen von Menschenhandel zu bekommen.<sup>63</sup> Als niedrigschwellig gilt ein Angebot unter anderem dann, wenn es alltagsbezogen ist, die Anonymität wahrt, Vertraulichkeit garantiert und nutzerinnenfreundlich gestaltet ist.<sup>64</sup>

Derzeit gibt es verschiedene niedrigschwellige Ansätze, um Betroffene zu erreichen. Dazu gehören die aufsuchen-

<sup>59</sup> Zum Beispiel Stobbe (2004), S.201, 104.

<sup>60</sup> Berliner Kooperationsvereinbarung zwischen dem Polizeipräsidenten in Berlin und den Trägern der Berliner Beratungsstellen und Einrichtungen für von Frauenhandel betroffene Frauen (Stand:1.12.2008).

<sup>61</sup> <http://paspoortamsterdam.nl/en/>.

<sup>62</sup> Cyrus (2011), S. 397.

<sup>63</sup> Cyrus, (2011), S. 419.

<sup>64</sup> Cyrus (2011), S. 403.



de Arbeit in Prostitutionsbetrieben, auf Baustellen oder im Abschiebegewahrsam, die Beteiligung an Internetforen, Onlineberatung sowie die Kooperation mit weiteren Fachstellen aus dem Bereich der Migration oder Prostitution, die mit einem anderen Fokus Zugang zu potenziell Betroffenen haben. Auf Grund von unzureichenden Ressourcen und unterschiedlichem Kenntnisstand können solche Ansätze indes nur punktuell umgesetzt werden.

Bislang ist nicht bekannt, welche Beratungsstellen mit welchem Ergebnis welche Ansätze in der Praxis erprobt haben. Diskussionen über die Wirksamkeit der Ansätze finden ansatzweise innerhalb einzelner Stellen oder im Zusammenhang des jeweiligen Beratungsstellenverbundes<sup>65</sup> statt. Unklar ist insbesondere die Wirkung „neuerer“, bisher weniger genutzter Ansätze wie die Verbreitung von Informationen über das Internet (Internetforen, Online-Beratung, Smartphone taugliche Apps etc.). Insgesamt fehlt es an einem systematischen und beratungstyp-übergreifenden Austausch sowie an einer Auswertung niedrigschwelliger und zielgruppenspezifischer Zugangswege zu den Betroffenen.

## Empfehlungen

### Bundesebene

- Im Rahmen der Umsetzung der Opferschutzrichtlinie beschließt der Gesetzgeber die Erweiterung der Informationspflicht in § 406 h StPO um folgende Aspekte: Art und Zugang zu bestehenden Unterstützungseinrichtungen, Schutzmaßnahmen, Voraussetzungen für Prozesskostenhilfe und einen Prozessbeistand, Anspruch auf Übersetzungsleistungen sowie die Möglichkeit zur Beschwerde, wenn Behörden im Rahmen des Verfahrens die Rechte der Betroffenen verletzen. Flankiert wird dies im Detail durch Broschüren für Betroffene in verschiedenen Sprachen.
- Der Gesetzgeber führt eine Informationspflicht der Behörden über Arbeitnehmerrechte und einschlägige Beratungsstellen in das Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz

und in der Gewerbeordnung ein, so dass Betroffene bereits im Rahmen von Kontrollen informiert werden.<sup>66</sup> Dies ist insbesondere für die vermutlich große Gruppe von Betroffenen wichtig, in deren Fall es nicht zu einem Ermittlungs- oder Strafverfahren kommt.

- Der Gesetzgeber ändert § 59 Abs. 8 AufenthG und stellt dadurch sicher, dass Betroffene möglichst frühzeitig durch eine von der Ausländerbehörde beauftragte, nichtstaatliche Fachstelle über ihre Arbeitsrechte informiert werden. Beispielsweise könnte dies in Form eines Informationsportals gewährleistet werden, auf dem sich Betroffene und Fachpersonen barrierefrei informieren können.
- Die Dachorganisationen der verschiedenen Beratungsstellen organisieren einen gemeinsamen Austauschprozess über die bisherigen Erfahrungen mit der Entwicklung neuer niedrigschwelliger Zugangswege zu potenziell Betroffenen ( zum Beispiel über Banken und Büros, bei denen Bargeldtransfer erfolgt, länderspezifische Supermärkte, Internet-Cafés, Communities, Internetforen) sowie über die Erfahrungen mit Produkten in leichter Sprache, Piktogrammen und der Vermittlung von Informationen als Audioversionen oder über Smartphone taugliche Apps.

### Landesebene

- Solange es keine gesetzliche Neuregelung gibt, entwickeln die Innenministerien der Länder einen Erlass für die Ausländerbehörden für die Überweisung der Migrantinnen und Migranten an spezialisierte Beratungsstellen zur Beratung über ihre Arbeitnehmerrechte vor der Abschiebung.
- Zumindest aber stellen die Innenministerien alle Ausländerbehörden mit einem Informationsblatt zur Weitergabe an die Migranten und Migrantinnen aus. Das Informationsblatt enthält die Arbeitnehmerrechte sowie Kontaktdaten der einschlägigen Beratungsstellen. Die

<sup>65</sup> Zum Beispiel Projektverbund Faire Mobilität des DGB, KOK e.V.

<sup>66</sup> Siehe hierzu einen entsprechenden Vorschlag im Gesetzesentwurf zur „Verbesserung der Situation der Opfer von Menschenhandel in Deutschland“, BT-Drucksache 17/10843 vom 26.09.2012.

Informationsblätter sind in verschiedenen Sprachen verfasst. Um ihre Verständlichkeit zu erhöhen und zu gewährleisten, dass alle relevanten Fachstellen abgebildet sind, hat es sich bewährt, bei der Erstellung mit den entsprechenden Beratungsstellen zu kooperieren.

- Das Bildungs- und Wissenschaftszentrum (BWZ) des Zoll stellt entsprechend des regionalen Zuschnitts der fünf Bundesfinanzdirektionen Informationsblätter über Arbeitnehmerrechte und Beratungsstellen zur Verfügung.
- Die federführende Institution (Ministerium, NGO) der regionalen Vernetzungsgremien Menschenhandel (Runde Tische, Fachkommissionen), die zum Thema Arbeitsausbeutung arbeiten, initiiert eine Diskussion mit der jeweiligen Bundesfinanzdirektion über Möglichkeiten, die Informationsblätter im Rahmen von Kontrollen an potenziell Betroffene zu verteilen.
- Die Länderjustizministerien nehmen das Thema Menschenhandel in die bestehenden Informationsschreiben für (Opfer)Zeuginnen und Zeugen auf. Die Informationsschreiben werden in verschiedene Sprachen übersetzt.

## 4. Aufenthaltsrecht



**Der Gesetzgeber schafft für Betroffene von Menschenhandel eine aufenthaltsrechtliche Lösung in § 25 Abs. 4a AufenthG, die menschenrechtlichen Anforderungen genügt, den Lebensrealitäten der Betroffenen entspricht und eine effektive Strafverfolgung unterstützt.**

### 4.1 Aufenthaltserlaubnis erweitern

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für Betroffene von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung sind eng gekoppelt an ihre Bereitschaft, mit den Strafverfolgungsbehörden zu

kooperieren. So erhalten Drittstaaterinnen und Drittstaater, die Opfer von Menschenhandel wurden, nach § 25 Abs. 4a AufenthG nur im Fall der Kooperation eine Aufenthaltserlaubnis, die allerdings mit Abschluss des Strafverfahrens gegen die Täter und Täterinnen endet. In der Praxis kommt es aber aus verschiedenen Gründen häufig gar nicht zu Strafverfahren. So entscheiden sich viele Betroffene gegen eine Aussage. Sie meiden den Kontakt mit Behörden aus Angst vor eigener Strafverfolgung wegen „Schwarzarbeit“ oder illegalem Aufenthalt oder sehen für sich keinen Vorteil in einem langwierigen Strafverfahren. Auch können die Täter und Täterinnen manchmal nicht ermittelt werden, oder es stellt sich bei polizeilichen Vernehmungen heraus, dass die Betroffenen nicht über gerichtlich verwertbare Informationen verfügen. Gibt es dann keinen anderen rechtlichen Grund für einen Aufenthalt in Deutschland, müssen sie ausreisen. Besondere psychische oder physische Belastungen aufgrund des Menschenhandels oder des Prozesses, Kindeswohlgesichtspunkte bei Minderjährigen oder die Durchsetzung der eigenen Rechtsansprüche der Betroffenen begründen kein Recht auf einen weiteren Aufenthalt.

Die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für Betroffene von schwerer Arbeitsausbeutung<sup>67</sup> nach § 25 Abs. 4b AufenthG entsprechen denen in § 25 Abs. 4a AufenthG. Darüber hinaus kann für diese Gruppe der Aufenthaltstitel verlängert werden, wenn sie ihre Ansprüche auf ausstehenden Lohn noch nicht durchgesetzt haben.

Die Änderung des Aufenthaltsrechts aufgrund menschenrechtlicher Verpflichtungen, eine Verbesserung des Opferschutzstandards sowie die Effektivierung der Strafverfolgung wird seit Jahren diskutiert. Die Änderungsvorschläge variieren von der Erweiterung des Aufenthaltsrechts von Zeuginnen und Zeugen bis hin zur vollständigen Entkopplung des Anspruchs auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis von dem Strafverfahren gegen die Täterinnen und Täter.

### Rechtliche wie tatsächliche Notwendigkeit zur Änderung des Aufenthaltsrechts

Die Argumente für eine Änderung des Aufenthaltsrechts sind politischer wie rechtlicher Natur:

<sup>67</sup> Siehe hierzu unter II. 2.



- Menschenrechtliche Vorgaben der Europaratskonvention: Art. 14 Abs. 2 verpflichtet die Staaten, Kindern einen verlängerbaren Aufenthaltstitel auf der Basis des Kindeswohls zu gewähren. Dies gilt unabhängig von deren Kooperationsbereitschaft im Strafverfahren.<sup>68</sup> Im deutschen Aufenthaltsgesetz gilt für Kinder und Erwachsene unterschiedslos § 25 Abs. 4a Aufenthaltsgesetz, der die Kooperationsbereitschaft gerade voraussetzt.<sup>69</sup>
  - Europarechtliche Vorgaben der EU-Grundrechtecharta: Auf der Grundlage von § 25 Abs. 4b AufenthG kann irregulär Beschäftigten eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn sie mit den Strafverfolgungsbehörden kooperieren. Die Erlaubnis kann zur Durchsetzung von Lohnansprüchen verlängert werden. Dies gilt nicht für Betroffene von Menschenhandel. Dies verstößt gegen das Gleichheitsgebot in Art. 20 der Europäischen Grundrechtecharta.<sup>70</sup>
  - Eine effektive Strafverfolgung erfordert Rechtssicherheit sowie eine Perspektive für die Zeuginnen und Zeugen: Drittstaatsangehörige müssen ab der Entscheidung für eine Aussage einen Anspruch auf einen Aufenthaltstitel haben, der über das Strafverfahren hinausgeht. Das derzeitige Aufenthaltsrecht bietet zwar bereits die Möglichkeit, Zeuginnen und Zeugen auch nach einem Strafverfahren einen Aufenthaltstitel zu erteilen. So können sie zum Beispiel eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4a AufenthG erhalten, die dann über § 25 Abs. 3, 4 AufenthG verlängert werden kann. Auf diese Option gibt es aber keinen Rechtsanspruch, und sie ergibt sich erst im Lauf des Verfahrens.
  - Aus humanitären Gründen ist eine vollständige Entkopplung der Aufenthaltserlaubnis von der Zeugenaussage geboten.<sup>71</sup>
  - Umfangreicher Missbrauch eines erweiterten Aufenthaltsrechts durch irreguläre Migrantinnen und Migranten ist nicht zu erwarten. Dies hat die Evaluation langjähriger Erfahrungen in Italien im Auftrag der EU-Kommission gezeigt.<sup>72</sup> Entscheidend ist ein System, das eine fachgerechte Identifizierung der Betroffenen gewährleistet. Darüber hinaus ist die Zahl der betroffenen Drittstaaterinnen und Drittstaater in Deutschland gering.<sup>73</sup> Möglich wäre es auch, wie z.B. in den USA, ein Kontingent einzuführen.
- Betroffene von Menschenhandel, die eine Aufenthaltserlaubnis in Deutschland erhalten, wollen ihren Lebensunterhalt verdienen, sind häufig Teil einer Familie und benötigen eine Perspektive. Vorschläge zur Änderung des Aufenthaltsrechts müssen daher immer Qualifizierungsmöglichkeiten der Betroffenen, den direkten Zugang zum Arbeitsmarkt sowie die Möglichkeit des Familiennachzuges berücksichtigen. Sowohl Verfahren gegen Täterinnen und Täter als auch die Folgen des Menschenhandels wirken mitunter mehrere Jahre, so dass auch die Möglichkeit zur Verfestigung des Aufenthaltes mitgedacht werden muss.

### Änderungsoptionen

Vor diesem Hintergrund ergeben sich verschiedene Grundmodelle zur Änderung des Aufenthaltsrechts, die in den Einzelheiten jeweils variierbar sind.

<sup>68</sup> Nr. 186 des Explanatory Report zur Konvention führt ausdrücklich aus, dass die beiden Möglichkeiten – Kooperationsbereitschaft oder persönliche Situation der Betroffenen – die die Staaten als Grundlage für die Erteilung eines Aufenthaltstitels wählen können, im Fall von minderjährigen Betroffenen nicht anwendbar sind: In the case of children, the child's best interests take precedence over the above two requirements: the Convention provides that residence permits for child victims are to be "issued in accordance with the best interests of the child and, where appropriate, renewed under the same conditions".

<sup>69</sup> Siehe hierzu ausführlich Rabe (2012), S. 2, 3.

<sup>70</sup> Siehe hierzu ausführlich Rabe (2012), S. 9 ff.; Renzikowski (2012), S. 7.

<sup>71</sup> Tanis (2012), S. 5.

<sup>72</sup> Orfano / D'Angelo (2008).

<sup>73</sup> Zum 31. Dezember 2011 hielten sich insgesamt 49 Drittstaatsangehörige, darunter 46 Frauen, mit einem Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 4a AufenthG in Deutschland auf: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2013), S. 128.

### Große Lösung<sup>74</sup>

Anlehnung der Rechte der Betroffenen von Menschenhandel an die Rechte anerkannter Asylberechtigter oder Flüchtlinge. Die Aufenthaltserlaubnis wird abgekoppelt von der Aussagebereitschaft und angelehnt an die „Opfereigenschaft“:

- Personen, die als Opfer von Menschenhandel identifiziert sind, erhalten eine befristete Aufenthaltserlaubnis, unabhängig von ihrer Kooperationsbereitschaft (Änderung von § 25 Abs. 4a AufenthG). Hier ist die Frage zu klären, welches Gremium die „Opfereigenschaft“ feststellt (siehe unter III. 1.).
- Die Dauer der Aufenthaltserlaubnis beträgt drei Jahre (Anpassung von § 26 AufenthG).
- Es besteht die Möglichkeit, den Aufenthaltsstatus über eine Niederlassungserlaubnis zu verfestigen.
- Betroffene von Menschenhandel sind berechtigt, an einer Qualifizierungsmaßnahme teilzunehmen (Anpassung von § 44 Integrationskurs).
- Angehörige sowie Ehegattinnen und Ehegatten von Betroffenen von Menschenhandel haben einen Anspruch auf Familien- und Ehegattennachzug (Anpassung der §§ 29 – 36 AufenthG).

### Kleine Lösung<sup>75</sup>

Die kleine Lösung besteht aus zwei Komponenten.

A) Der Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis wird von der Kooperationsbereitschaft der Betroffenen entkoppelt, wenn bestimmte Gründe vorliegen.

B) Zeuginnen und Zeugen erhalten eine Aufenthaltserlaubnis, die Rechtssicherheit und eine Perspektive bietet:

A)

- Personen, die als Opfer von Menschenhandel identifiziert wurden, haben Anspruch auf eine befristete Aufenthaltserlaubnis unabhängig von ihrer Kooperationsbereitschaft bei Vorliegen bestimmter Gründe:

- Ausreise ist unzumutbar aus Kindeswohlgesichtspunkten.<sup>76</sup>
  - Ausreise ist unzumutbar aus psychischen oder physischen Beeinträchtigungen aufgrund des Menschenhandels.<sup>77</sup>
  - Ausreise ist unzumutbar solange eigene Rechte nicht durchgesetzt sind.
- Die Dauer der Aufenthaltserlaubnis beträgt drei Jahre.

B)

- Personen, die als Opfer von Menschenhandel identifiziert und als Zeuginnen und Zeugen in Strafverfahren kooperieren, haben einen Anspruch auf eine befristete Aufenthaltserlaubnis. Die Rechtssicherheit entsteht über einen gebundenen Anspruch (Änderung von § 25 Abs. 4a AufenthG).
- Die Dauer der Aufenthaltserlaubnis beträgt drei Jahre und ist unabhängig von der Dauer des Strafverfahrens (Anpassung von § 26 AufenthG).

Für beide Aufenthaltstitel muss gelten:

- Es besteht die Möglichkeit, den Aufenthaltsstatus über eine Niederlassungserlaubnis zu verfestigen.
- Betroffene von Menschenhandel sind berechtigt, an einer Qualifizierungsmaßnahme teilzunehmen (Anpassung von § 44 Integrationskurs).
- Angehörige sowie Ehegattinnen und Ehegatten von Betroffenen von Menschenhandel haben einen Anspruch auf Familien- und Ehegattennachzug (Anpassung der §§ 29 – 36 AufenthG).

Die folgenden Beispiele zeigen bereits existierende Vorschläge für mögliche Änderungen des § 25 Abs. 4a Aufenthaltsgesetz auf, die den einzelnen Änderungsoptionen in Teilen entsprechen.

<sup>74</sup> Für dieses Modell liegt bereits ein ausformulierter Gesetzesvorschlag vor: Terre des Femmes (2012).

<sup>75</sup> Bündnis 90/die Grünen haben 2011 einen Gesetzesentwurf zur „Verbesserung der Situation der Opfer von Menschenhandel in Deutschland“ vorgelegt, BT-Drucksache 17/10843, der bereits an einigen Punkten dem Modell entspricht.

<sup>76</sup> Zwingend erforderlich aufgrund der Verpflichtungen der Europaratskonvention gegen Menschenhandel.

<sup>77</sup> So zum Beispiel formuliert in den Leitlinien für die Ausländerbehörde Berlin.

#### Beispiel 1: Änderung des § 25 Absatz 4a Aufenthaltsgesetz<sup>78</sup>

(4a) Einem Ausländer, der Opfer einer Straftat nach den §§ 232, 233 oder 233a des Strafgesetzbuches wurde, ist abweichend von § 11 Abs. 1, auch wenn er vollziehbar ausreisepflichtig ist, eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen. § 25 Abs. 1 Satz 2 bis 4 gelten entsprechend. Opfer einer Straftat nach §§ 232, 233 oder 233a Strafgesetzbuch sind Personen, die gegenüber der „Kommission zur Identifizierung von Opfern von Menschenhandel“ glaubhaft machen können, dass sie Verletzte dieser Straftaten sind und durch die Kommission als Opfer anerkannt wurden.

#### Beispiel 2: Änderung des § 25 Abs. 4a Aufenthaltsgesetz<sup>79</sup>

(4a) Einem Ausländer, der Opfer einer Straftat nach den §§ 232, 233 oder § 233a des Strafgesetzbuchs wurde, ist abweichend von § 11 Absatz 1, auch wenn er vollziehbar ausreisepflichtig ist, eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn

1. seine vorübergehende Anwesenheit im Bundesgebiet für ein Strafverfahren wegen dieser Straftat von der Staatsanwaltschaft oder dem Strafgericht für sachgerecht erachtet wird, weil ohne seine Angaben die Erforschung des Sachverhalts erschwert wäre, und
2. er jede Verbindung zu den Personen, die beschuldigt werden, die Straftat begangen zu haben, abgebrochen hat.

Darüber hinaus ist dem Opfer einer in Satz 1 genannten Straftat eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn der Aufenthalt im Bundesgebiet zur Vermeidung einer Härte erforderlich ist. Hierbei sind das

Kindeswohl und die persönliche Situation des Opfers zu berücksichtigen. Absatz 1 Satz 2 bis 4 gilt entsprechend.“

#### Beispiel 3: § 69a Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz Österreich<sup>80</sup>

Im Bundesgebiet aufhaltigen Drittstaatsangehörigen ist trotz Vorliegens eines Erteilungshindernisses gemäß (...) eine Aufenthaltsbewilligung für besonderen Schutz zu erteilen:

1. (...)
2. zur Gewährleistung der Strafverfolgung von gerichtlich strafbaren Handlungen oder zur Geltendmachung und Durchsetzung von zivilrechtlichen Ansprüchen im Zusammenhang mit solchen strafbaren Handlungen, insbesondere an Zeugen oder Opfer von Menschenhandel oder grenzüberschreitendem Prostitutionshandel

### Empfehlung

- Die neue Bundesregierung legt einen Entwurf zur Änderung des Aufenthaltsrecht vor, der sich mit beiden Optionen – der „Großen Lösung“ und der „Kleinen Lösung“ – auseinandersetzt und als Mindestkriterium die Voraussetzungen der „Kleinen Lösung“ aufnimmt.

## 4.2 Entkopplung der Aufenthalts- / Arbeitserlaubnis vom Arbeitsverhältnis

Forschung<sup>81</sup> und Erfahrungen aus der Praxis zeigen, dass bestimmte aufenthaltsrechtliche Bedingungen die Anfälligkeit für Ausbeutung erhöhen. So kann beispielsweise die Koppelung der Aufenthaltserlaubnis an ein bestimmtes

<sup>78</sup> Terre des Femmes (2012), beschränkt auf den Änderungsvorschlag des § 25 Abs. 4a AufenthG.

<sup>79</sup> Bündnis 90/Die Grünen (2011); die Darstellung des umfassenden Gesetzesentwurfes mit Änderungen im SGB, AsylbLG, SchwarzArbG, ist hier auf § 25 Abs. 4a AufenthG beschränkt.

<sup>80</sup> In der Praxis gibt es bisher kaum Erfahrungen damit, dass Betroffene, die Opfer und nicht auch Zeuginnen und Zeugen sind, einen Antrag auf Erteilung eines Aufenthaltstitels zur Durchsetzung ihrer zivilrechtlichen Ansprüche gestellt haben. Die Schwierigkeit liegt darin, dass unklar ist, wer die „Opfereigenschaft“ gegenüber der Ausländerbehörde bestätigen kann.

<sup>81</sup> Vogel (2011), S. 321.

Arbeitsverhältnis bewirken, dass die Betroffenen auch unter ausbeuterischen Arbeitsbedingungen so lange wie möglich daran festhalten. Betroffene ohne vollständige Arbeitnehmerfreizügigkeit ebenso wie Drittstaatsangehörige haben zum Teil nur sehr begrenzt Möglichkeiten den Arbeitgeber oder die Arbeitgeberin zu wechseln.

Ein Arbeitgeberwechsel war bisher nur in bestimmten Arbeitssegmenten wie zum Beispiel bei Spezialitätenköchen<sup>82</sup> oder bei Au-pairs<sup>83</sup> in „begründeten Einzelfällen“ möglich. Mit der aktuellen Überarbeitung der Durchführungsanweisungen zur neuen Beschäftigungsverordnung zur Änderung des Ausländerbeschäftigungsrechts<sup>84</sup> haben sich zum Teil auch die Bedingungen für einen Wechsel geändert. So hat jetzt zwar – vermutlich aufgrund von Missbrauchsfällen – die Bundesagentur für Arbeit die Überprüfung der Arbeitsbedingungen von Spezialitätenköchen verschärft, gleichzeitig wird aber die Zustimmung zur Beschäftigung zunächst nur für ein Jahr erteilt. Den Arbeitgebenden zu wechseln ist nicht mehr möglich.<sup>85</sup> Die Regelungen für Au-pairs sind an diesem Punkt unverändert geblieben. Was „hauswirtschaftliche Arbeiten und notwendige pflegerische Alltagshilfen in Haushalten mit Pflegebedürftigen“ betrifft, erhalten EU-Bürgerinnen und -Bürger aus Rumänien, Bulgarien und Kroatien innerhalb des ersten Jahres nach Arbeitsaufnahme die Erteilung einer Arbeitserlaubnis-EU zum Wechsel des Arbeitgebers oder der Arbeitgeberin.<sup>86</sup> Der Versorgungsengpass in der Pflege und die damit verbundene Öffnung des Arbeitsmarktes für Drittstaaterinnen und Drittstaater aus Ländern wie China, den Philippinen, Serbien und Bosnien-Herzegowina<sup>87</sup> führen dazu, dass weitere Arbeitnehmende nach Deutschland kommen, für die die Regelungen relevant sein können.

## Empfehlung

- Die Bundesagentur für Arbeit ändert die Durchführungsanweisungen zur Beschäftigungsverordnung von August 2013 und stellt sicher, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, deren Arbeitserlaubnis an ein Arbeitsverhältnis gebunden ist, die Möglichkeit des Arbeitgeberwechsels erhalten, sobald sie schwere Verstöße gegen Arbeitsschutzbedingungen oder ihren Arbeitsvertrag etc. vortragen.

## 5. Lohn- und Schadenersatz

### 5.1 Berücksichtigung der Ansprüche der Betroffenen in „Deals“ und bei Einstellungen

Strafverfahren wegen Menschenhandel werden häufig nach § 257c StPO mit einer „Verständigung der Verfahrensbeteiligten im Strafverfahren über die Rechtsfolgen einer Verurteilung“ abgeschlossen. Im Rahmen dieser sogenannten Deals einigen sich das Gericht, die Staatsanwaltschaft und die Verteidigung auf ein Strafmaß, wenn bestimmte Voraussetzungen vorliegen. Die Nebenklägerinnen und Nebenkläger, bzw. ihre Vertreterinnen und Vertreter, haben weder ein Recht auf Teilnahme an den Verhandlungen noch haben sie ein Veto-Recht in Bezug auf das Ergebnis. Dieses Vorgehen kann sehr unterschiedliche Auswirkungen auf die Situation der Betroffenen haben. Für manche ist es entlastend, wenn sie aufgrund des Geständnisses der Angeklagten nicht mehr in der Hauptverhandlung aussagen müssen und das Verfahren abgekürzt wird. Wiederum andere empfinden es als Beschränkung ihrer Handlungsmacht gegenüber den Täterinnen und Tätern. Häufig erschwert die Verkürzung der Strafverfahren die Beweisführung für

<sup>82</sup> Bundesagentur für Arbeit (2011), § 26, Rz. 2.26.216.

<sup>83</sup> Bundesagentur für Arbeit (2011), § 20, Rz. 2.20.113a.

<sup>84</sup> Verordnung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und des Bundesministeriums des Innern zur Änderung des Ausländerbeschäftigungsrechts, am 27. Februar 2013 verabschiedet, am 1. Juli 2013 in Kraft getreten.

<sup>85</sup> Bundesagentur für Arbeit (2013), § 11.

<sup>86</sup> Für Haushaltshilfen siehe § 12 d Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2013), Artikel 4 - Änderung der Arbeitsgenehmigungsverordnung.

<sup>87</sup> [http://www.arbeitsagentur.de/nn\\_655192/Dienststellen/besondere-Dst/ZAV/startseite-teaser/startseiteaktuelles-vermittlungsabsprachen-pflegekraefte.html](http://www.arbeitsagentur.de/nn_655192/Dienststellen/besondere-Dst/ZAV/startseite-teaser/startseiteaktuelles-vermittlungsabsprachen-pflegekraefte.html).

die Rechtsansprüche der Betroffenen.<sup>88</sup> Die Interessen der Betroffenen werden nicht thematisiert und die Schadenersatzansprüche der Nebenklägerinnen und Nebenkläger nicht immer berücksichtigt.

Ermittlungsverfahren, die auch Bezüge zu Arbeitsausbeutung und Menschenhandel aufweisen können, wie z.B. Verfahren wegen Vorenthalten und Veruntreuen von Arbeitsentgelt (§266a StGB), werden zum Teil eingestellt, wenn der Arbeitgeber oder die Arbeitgeberin sich bereit erklärt, die Sozialversicherungsbeiträge in voller Höhe nachzuzahlen. Die Lohnansprüche der Betroffenen bleiben auch hier unberücksichtigt.

### Empfehlungen

- Der Gesetzgeber ergänzt den § 257 c StPO und räumt der Nebenklage zum einen ein Beteiligungsrecht an Gesprächen über verfahrensbeendende Absprachen ein.<sup>89</sup> Zum anderen wird die Schadenswiedergutmachung Bestandteil der Deals. Dazu hat bereits das Saarland 2009 im Rahmen der Beratung zum Entwurf des „Gesetzes zur Regelung der Verständigung im Strafverfahren“ einen entsprechenden Antrag in den Bundesrat eingebracht, der die Einführung eines § 257 c Abs. 2a StPO vorsieht. Hiernach kann auf Antrag der Nebenklage die Schadenswiedergutmachung Gegenstand der Verständigung sein. Ist dies der Fall, so kommt die Verständigung nur zustande, wenn auch die Nebenklage dem Vorschlag des Gerichts zustimmt.<sup>90</sup>
- Die Justizminister und -ministerinnen des Bundes und der Länder ändern Nr. 16 (Einstellung des Verfahrens) der RiStBV dahingehend, dass die Interessen der Betroffenen<sup>91</sup> und insbesondere auch deren Rechtsansprü-

che konsequent bei allen Einstellungsformen mit zu berücksichtigen sind.

- Die Beteiligung der Nebenklage sowie die Berücksichtigung ihrer Rechtsansprüche sollten bis zur Änderung gesetzlicher Regelungen bzw. Verwaltungsvorschriften kurz- bis mittelfristig auf untergesetzlicher Ebene verankert werden. Im Rahmen der regionalen Vernetzungsgremien gegen Menschenhandel (Runde Tische, Fachkommissionen etc.) wird mit Vertreterinnen und Vertretern der Justizministerien geprüft, ob und wie eine entsprechende regionale Praxisabsprache verankert werden kann, die die Einbeziehung von Rechtsansprüchen in Prozessabsprachen sicherstellt.

## 5.2 Verbesserung der Klagemöglichkeiten



**Der Gesetzgeber entbindet zumindest die Arbeits- und Zivilgerichte von der Pflicht nach § 87 II AufenthG, Daten an die Ausländerbehörden zu übermitteln.**

Eine konsequente Stärkung der Opferrechte von Betroffenen des Menschenhandels bedeutet, auch den Drittstaaterinnen und Drittstaater ohne regulären Aufenthaltstitel die Durchsetzung ihrer Rechte zu ermöglichen, die nicht als Zeuginnen und Zeugen in einem Strafgerichtsverfahren aussagen können oder wollen und darüber eine Aufenthaltserlaubnis bekommen.

Artikel 6 Abs. 2a) in Verbindung mit Abs. 1 der EU-Sanktionsrichtlinie<sup>92</sup> verpflichtet die Mitgliedstaaten, wirksame

<sup>88</sup> Kalthegeger (2012), S. 7.

<sup>89</sup> So auch eine langjährige Forderung des Weissen Rings: <https://www.weisserring.de/internet/standpunkte/strafrechtspolitische-forderungen/index.html>, unter Nr. 6.

<sup>90</sup> Bundesratsdrucksache 65/3/09.

<sup>91</sup> So auch eine langjährige Forderung des Weissen Rings: <https://www.weisserring.de/internet/standpunkte/strafrechtspolitische-forderungen/index.html>, unter Nr. 7.

<sup>92</sup> Richtlinie 2009/52/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 18. Juni 2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen; die Richtlinie wurde mit dem Gesetz zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den EU-Visakodex vom 22. November 2011 (2. Richtlinienumsetzungsgesetz) in nationales Recht umgesetzt; in Kraft seit dem 26.11.2011.

Verfahren zur Durchsetzung ausstehender Lohnzahlungen einzuführen. Dies bedeutet nicht nur, irregulären Migrantinnen und Migranten Lohnansprüche und Verfahrensmöglichkeiten auf dem Papier einzuräumen, sondern auch sie zu befähigen, diese Ansprüche tatsächlich durchsetzen zu können.

Das Recht auf effektiven Rechtsschutz ist auch in verschiedenen Menschenrechtsverträgen verbrieft. So gewährt Art. 47 Abs. 1 der europäischen Grundrechtecharta ein solches Recht und stützt sich dabei auf die Art. 6 und 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und das dort verankerte Recht auf ausreichenden Zugang zu den Gerichten sowie auf die grundlegenden Verfahrensgrundsätze. Art. 7 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt) sieht das Recht auf „gerechte und günstige Arbeitsbedingungen“ vor, wie z.B. den angemessenen Lohn. In Verbindung mit Artikel 2 und der Allgemeinen Bemerkung (General Comment) Nr. 3, Rz. 5 zum Sozialpakt umfasst dieses Recht auch die Gewährleistung diesbezüglicher Rechtsschutzmöglichkeiten.

Demgegenüber stehen die Erfahrungen aus Praxis und Forschung, die belegen, dass Menschen ohne Papiere arbeitsgerichtliche Verfahren nur selten nutzen.<sup>93</sup> Rechtliche Alternativen stehen nicht zur Verfügung. Rechtsansprüche und Rechtswirklichkeit stehen somit in einem eklatanten Missverhältnis.<sup>94</sup> Die Ursache hierfür liegt in einem grundlegenden Machtungleichgewicht zwischen Arbeitgebenden und Beschäftigten aufgrund der aufenthaltsrechtlichen Illegalität, mangelnder Rechts- und Sprachkenntnis der Be-

troffenen sowie extrem ungleicher Ressourcenverteilung zwischen den Parteien. Unabhängig von dem Hindernis der Pflicht der Arbeitsgerichte, nach § 87 Abs. 2 AufenthG Daten an die Ausländerbehörde weiterzuleiten<sup>95</sup>, riskieren irreguläre Migrantinnen und Migranten bei Kontakt mit staatlichen Einrichtungen, als statuslos erkannt zu werden. Gewerkschaftliche Beratungsstellen<sup>96</sup> sammeln seit Jahren Erfahrungen mit der Durchsetzung der Rechte von irregulären Migrantinnen und Migranten. Ansprüche der Arbeitnehmenden werden, wenn überhaupt, häufig außergerichtlich durchgesetzt.

### Empfehlungen

- Die Bundesregierung setzt die Vorgaben aus Artikel 6 Abs. 2a der EU-Sanktionsrichtlinie um und stellt sicher, dass das Arbeitsgerichtsverfahren auch für irreguläre Migranten und Migrantinnen tatsächlich zugänglich ist. Hierfür werden die Arbeits- und Zivilgerichte von der Verpflichtung nach § 87 II AufenthG, Daten an die Ausländerbehörden zu übermitteln ausgenommen.<sup>97</sup>
- Die Verbände sollten einen Diskussionsprozess initiieren, ob und wenn ja, für welche Gruppe von Betroffenen, die Einführung einer gesetzlichen Prozessstandschaft für Verbände sinnvoll ist. Mit der Prozessstandschaft kann das in der Regel bestehende massive Machtungleichgewicht zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite ausgeglichen und die Wirksamkeit von arbeitsgerichtlichen Verfahren sichergestellt werden. Das Instrument der Prozessstandschaft kann auch dann hilfreich sein,

<sup>93</sup> Zwischen 1999 und 2009 haben Studien in sieben deutschen Großstädten die Lebenssituation von Personen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität im Rahmen empirischer Studien untersucht. Die Autorinnen und Autoren kritisieren insbesondere die Übermittlungspflicht nach § 87 II, S. 1 Aufenthaltsgesetz als eine hohe, für die meisten unüberwindbare Zugangsbarriere zu den Arbeitsgerichten; European Union Agency for Fundamental Rights (2011) S. 57; als faktische Rechtslosigkeit bezeichnet, u.a. von Kanalan (2012), S. 110; im Ergebnis bestätigend und als „Dilemma“ bezeichnend auch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2005), S. 140.

<sup>94</sup> Siehe dazu ausführlich Deutsches Institut für Menschenrechte (2012), S. 4, 7, 11-15.

<sup>95</sup> In Bezug auf Bestehen und Reichweite der Übermittlungspflicht der Arbeitsgerichte an die Ausländerbehörde gehen die rechtlichen Auffassungen auseinander. Auch die Arbeitsgerichte legen die Voraussetzung uneinheitlich aus. Zum Teil ist die Norm des Aufenthaltsgesetzes im arbeitsgerichtlichen Kontext auch unbekannt; siehe hierzu ausführlicher Deutsches Institut für Menschenrechte (2012), S. 4 ff.

<sup>96</sup> Gewerkschaftliche Anlaufstellen für Menschen ohne gesicherten Aufenthalt in Deutschland: MigrAr Hamburg, MigrAr Frankfurt, AK undokumentierte Arbeit Berlin, MigrAr Köln, Sans Papier München.

<sup>97</sup> Siehe zum Beispiel auch die Forderung des Deutschen Gewerkschaftsbund (2009), S. 19, die Arbeitsgerichte von der Übermittlungspflicht auszunehmen; aus dem Blickwinkel der Zielsetzung der Bekämpfung irregulärer Migration stellt Kluth (2013), S. 187 fest, dass es gute Argumente gebe, die Übermittlungspflicht im Bereich der Arbeitsgerichtsbarkeit abzuschaffen, weil durch die arbeitsgerichtliche Verurteilung des Arbeitgebers das Interesse an der Beschäftigung illegal aufhältiger Personen und dadurch der Pull-Faktor gemindert werde.



wenn sich die Beschäftigten bereits wieder außerhalb Deutschlands aufhalten. Ein Verband kann danach das Recht eines vollziehbar ausreisepflichtigen Drittstaatsangehörigen aus einem Arbeitsverhältnis im eigenen Namen geltend machen. Kläger oder Klägerin ist nicht die betroffene Person, sondern der Verband, der dann aber auch das Prozesskostenrisiko trägt. Beispiel für eine solche Prozessstandschaft könnte § 63 SGB IX<sup>98</sup> sein.

### 5.3 Vermögensabschöpfung verbessern

Artikel 23 Abs. 3 der Europaratskonvention verpflichtet die Vertragsstaaten, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um die Tatwerkzeuge und Erträge aus dem Menschenhandel oder Vermögensgegenstände, deren Wert solchen Erträgen entspricht, einzuziehen. Hierfür ist es nicht ausreichend, gesetzliche Grundlagen zu schaffen. Die Verpflichtung umfasst auch deren effektive Umsetzung.

Dieser Verpflichtung steht die aktuelle Praxis gegenüber, die eines der größten Hindernisse bei der Durchsetzung von Schadenersatzansprüchen der Betroffenen von Menschenhandel darstellt. Aus den Lagebildern des Bundeskriminalamtes der Jahre 2002–2011 geht hervor, dass in nur zwei bis sieben Prozent der Ermittlungsverfahren wegen Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung Vermögensgegenstände sichergestellt wurden. Angaben zum dem Umfang der Vermögensabschöpfung in Verfahren wegen Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung liegen nicht vor. Solange Betroffene Titel auf Schadenersatzzahlung gegen die Täter und Täterinnen nicht vollstrecken können, werden sie weder im Adhäsionsverfahren noch im Zivilverfahren Schadenersatzklagen anstrengen.<sup>99</sup>

In Fällen von Arbeitsausbeutung und Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung kann die offizielle Vermögenslosigkeit des Arbeitgebers oder der Arbeitgeberin zum Teil aufgefangen werden durch die Generalunternehmerhaftung, § 98a Abs. 4 AufenthG oder einen Insolvenzgeldantrag bei der zuständigen Arbeitsagentur, §§ 165 ff. SGB III. Eine solche „Auffanghaftung“ gibt es für den Bereich der sexuellen Ausbeutung nicht.

Nach Auffassung des Bundeskriminalamtes ist aus den Beiträgen der Länder zum Bundeslagebild nicht klar erkennbar, ob sich hinter der konstant niedrigen Quote strukturelle Probleme der Vermögensabschöpfung verbergen.<sup>100</sup> Eine systematische Evaluation der Praxis hat es bisher nicht gegeben.

#### Empfehlungen

- Aktuell gibt es einen Entwurf für eine EU-Richtlinie über die Sicherstellung und Einziehung von Erträgen aus Straftaten in der Europäischen Union<sup>101</sup> sowie die Ankündigung im Wahlprogramm der CDU/CSU, die Regeln zur Vermögensabschöpfung zu vereinfachen.<sup>102</sup> Vor diesem Hintergrund gibt das Bundesministerium des Inneren (BMI) eine Evaluation der Praxis der Vermögensabschöpfung unter besonderer Berücksichtigung des Deliktsfelds Menschenhandel in Auftrag, um bestehende Hindernisse zu identifizieren und Änderungsempfehlungen zu erarbeiten. Zumindest aber führt das BMI mit BKA und den LKÄ eine interne Problemanalyse durch.
- Das BKA erarbeitet auf der Grundlage der Ergebnisse eine umfassende Strategie, um das Instrument Vermögensabschöpfung effektiver zu gestalten.

<sup>98</sup> § 63 SGB IX Klagerecht der Verbände: Werden behinderte Menschen in ihren Rechten nach diesem Buch verletzt, können an ihrer Stelle und mit ihrem Einverständnis Verbände klagen, die nach ihrer Satzung behinderte Menschen auf Bundes- oder Landesebene vertreten und nicht selbst am Prozess beteiligt sind. In diesem Fall müssen alle Verfahrensvoraussetzungen wie bei einem Rechtsschutzersuchen durch den behinderten Menschen selbst vorliegen.

<sup>99</sup> Darüber hinaus geht das BKA davon aus, dass die nachhaltige Bekämpfung von Menschenhandel nur durch einen effektiven Entzug der hieraus erwirtschafteten Gewinne möglich ist (BKA 2011, S. 14).

<sup>100</sup> Bundeskriminalamt (2011), S. 14.

<sup>101</sup> Siehe Fn. 6.

<sup>102</sup> CDU/CSU (2013), S. 113.

## 5.4 Individuelle Rechtsdurchsetzung stärken

Nach wie vor gelingt es den Betroffenen von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung selten, gerichtliche Verfahren zur Durchsetzung ihrer Rechte zu führen. Die Gründe dafür sind individueller wie struktureller Natur.

### Mangelndes Wissen über Rechte

Betroffene haben häufig kaum Wissen über ihre Rechte und über Unterstützungsstrukturen in Deutschland. Das bezieht sich auf individuelle Rechtsansprüche, Tarifvereinbarungen, Arbeitsschutzbedingungen, umfasst aber auch ein generelles Bewusstsein in Bezug auf die Rechtstellung als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.<sup>103</sup> In Kombination mit einer Sprachbarriere führt die Unkenntnis bereits vor Aufnahme des Arbeitsverhältnisses dazu, dass Arbeitnehmende ihre Arbeitsbedingungen nicht verhandeln und setzt sich dann in und nach Ende der Arbeitssituation fort, wenn sie ihre Rechte einfordern, beziehungsweise einklagen wollen.

Betroffenen bleibt ohne Vermittlung durch Beratungsstellen der Weg zu Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten häufig versperrt. Diese Zugangsbarriere zur Rechtsdurchsetzung bleibt bestehen, wenn Beratungsstellen hierzu keine Expertise haben. In Einrichtungen, die mit Betroffenen in Kontakt kommen, gibt es bislang keine fachlichen Standards für die rechtliche Beratung bzw. Vermittlung an Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Die Qualifikation der Mitarbeitenden ist in der Regel auf den Schwerpunkt des Angebotes der Beratungsstelle abgestimmt. Die Grenzen und Möglichkeiten der juristischen Beratung durch andere Professionen auf der Grundlage des Rechtsdienstleistungsgesetzes sind in der Praxis häufig unklar. Beratende selbst bewerten die Bedeutung der rechtlichen Expertise unterschiedlich: von zwingend notwendig bis nachrangig.<sup>104</sup> In Beratungsstellen arbeiten nur selten Juristinnen und Juristen. Zwar verweisen Beratungsstellen Betroffene an diese weiter, doch hängt die Entscheidung über eine Vermittlung

von der individuellen Einschätzung der Beraterin oder des Beraters ab. Es gibt zwar bereits Qualitätskriterien zur Weiterverweisung für spezialisierte Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel<sup>105</sup>, die jedoch in der Praxis nicht immer systematisch umgesetzt werden können.

### Ambivalenz und Angst gegenüber ausbeuterischen Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern

Arbeitnehmende, insbesondere irreguläre Männer und Frauen aus Drittstaaten ohne einen faktischen Zugang zu staatlichen Leistungen<sup>106</sup>, sind darauf angewiesen, Arbeitsmöglichkeiten zu finden. Das führt dazu, dass sie Arbeitgebenden zunächst oftmals dankbar sind für die Gelegenheit, Geld zu verdienen. In manchen Fällen gehört es zu einer Ausbeutungsstrategie – oder aber es entspringt der Vorstellung, arbeitssuchende Migrantinnen und Migranten unterstützen zu wollen –, dass Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber finanzielle Mittel auslegen etwa für die Einreise, für Qualifizierungsnachweise, Visa und ärztliche Behandlungen. Auch hierüber kann eine Loyalität entstehen. Frauen, die länger in privaten Haushalten arbeiten, bauen eine Bindung zu Kindern oder zu pflegenden Personen auf und fühlen sich für diese verantwortlich. Ebenso kann die Hoffnung, dass sich Arbeitsbedingungen wieder bessern, die gerichtliche Geltendmachung von Rechten verhindern. Selbst nachdem das Arbeitsverhältnis beendet ist, entscheiden sich Betroffene gegen rechtliche Schritte, da sie Sorge haben, dies könnte negative Auswirkungen auf ihre Vermittlungsfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt haben. Betroffene, die im Rahmen ihres Arbeitsverhältnisses Gewalt und Bedrohung erlebt haben, scheuen häufig aus Angst jede weitere Auseinandersetzung mit den Täterinnen und Tätern.

### Hohe Mobilität von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern

Mit den EU-Osterweiterungen hat die Zahl der Betroffenen aus EU-Ländern zugenommen. Viele dieser Frauen und Männer pendeln zwischen Deutschland und ihren Her-

<sup>103</sup> So zum Beispiel Kovacheva / Vogel (2012) in Bezug auf bulgarisch- und albanischsprachige Zugewanderte in Berlin.

<sup>104</sup> Dälken (2012), S. 38.

<sup>105</sup> KOK (2012), S. VI S. 24.

<sup>106</sup> Zwar haben auch vollziehbar ausreisepflichtige Personen einen Anspruch auf Leistungen nach § 1 Abs. 1 AsylbLG. Den werden sie aber in der Regel nicht einfordern, da sie dann mit aufenthaltsbeendenden Maßnahmen rechnen müssen.



kunftsändern oder innerhalb von Europa. Insbesondere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die nur kurze Zeit an einem Arbeitsplatz sind, weisen eine erhöhte Anfälligkeit für Arbeitsausbeutung auf. Die hohe Mobilität erschwert die Rechtsdurchsetzung in verschiedenen Punkten. Beantragen die Betroffenen Beratungshilfe oder Prozesskostenhilfe, müssen sie ihre Mittellosigkeit erst glaubhaft machen. ALG II-Bescheide, Mietverträge, Kontoauszüge, Lohnabrechnungen etc. können sie oft nicht vorweisen. Dass sie häufig über keinerlei finanzielle Mittel verfügen, ist im Justizsystem nur schwer vermittelbar. Darüber hinaus ist es für Beratungsstellen wie auch für Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte schwierig, im Kontakt mit den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu bleiben. Die Ermittlungs- bzw. Strafverfahren werden aus diesem Grund zum Teil eingestellt; die arbeitsrechtlichen Verfahren enden dann mit Versäumnisurteilen.

### Machtungleichgewicht zwischen Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden

In ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen und in der Folge auch in arbeitsrechtlichen Auseinandersetzungen herrscht häufig ein erhebliches Machtungleichgewicht zwischen Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden. Dies beruht auf verschiedenen Faktoren wie dem Aufenthaltsrecht, einer Rechts- und Sprachkenntnis, der Abhängigkeit der Betroffenen von der Arbeitsmöglichkeit, der fehlenden finanziellen Absicherung bei Verlust des Arbeitsplatzes, der fehlenden oder wahrheitswidrigen Dokumentation von Arbeitszeiten sowie der mangelnden sozialen Bezüge und Unterstützung bei mobilen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern.<sup>107</sup>

### Unzureichender Zugang zum Hilfesystem für Betroffene von Arbeitsausbeutung

Verschiedene strukturelle Barrieren wie zum Beispiel die Übermittlungspflicht von Daten an die Ausländerbehörde (siehe unter III. 5.2.) oder der fehlende Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis (siehe unter III. 4.) verhindern den Zu-

gang zu Unterstützungsleistungen. Auch die unzureichende Opferidentifizierung im Bereich der Arbeitsausbeutung schließt Betroffene von ihren Ansprüchen auf soziale Sicherung und Unterstützung aus. Denn erst, wenn staatliche Behörden Betroffene als „Opfer“ erkennen, sind zumindest die Betroffenen im Sinne der §§ 233 StGB, 10 Schwarz-ArbG, 15a AÜG anspruchsberechtigt.<sup>108</sup> Sie können SGB II Leistungen erhalten und werden damit faktisch in die Lage versetzt, ihre Rechte in Deutschland einzuklagen. Aktuell ist der Aufbau von Identifizierungs- und Verweisstrukturen jenseits der sexuellen Ausbeutung noch in den Anfängen. Betroffene können für wenige Tage in Notunterkünften untergebracht werden; sie können aus Spendenmitteln oder kleinen Unterstützungsfonds mit dem Nötigsten versorgt werden und müssen dann aus wirtschaftlichen Gründen ausreisen (siehe unter III. 6.). Diese Zeitspanne reicht häufig nicht aus, um gerichtliche Schritte einzuleiten. Eine Klage aus dem Herkunftsland ist zwar rechtlich möglich, doch für die Anwältin oder den Anwalt und Betroffene schwer zu realisieren, da sie den Antrag auf Prozesskostenhilfe sowie die Beweise für die Ansprüche grenzüberschreitend und häufig vor dem Hintergrund einer Sprachbarriere zusammenstellen müssen.<sup>109</sup> Insbesondere gewerkschaftliche Beratungsstellen bevorzugen deswegen außergerichtliche Verhandlungen mit den Arbeitgebenden bzw. mit Generalunternehmen, um so zumindest einen Teil der Ansprüche der Betroffenen durchsetzen zu können.

### Problemfelder bei der Rechtsdurchsetzung

Im Zusammenhang mit der Durchsetzung von Ansprüchen der Betroffenen haben sich in der Praxis verschiedene Problemfelder gezeigt.

Ausbeuterische Arbeitsverhältnisse sind geprägt von massiven Überstunden, die – insbesondere wenn sie im privaten Bereich wie zum Beispiel in Haushalten geleistet werden – vor Gericht nur schwer nachweisbar sind. Die Darlegungs- und Beweislastregeln kollidieren mit dem Machtungleichgewicht zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite. Bestreitet der Arbeitgeber oder die Arbeitgeberin die Über-

<sup>107</sup> Rabe/ Katter (2011), S. 135-137.

<sup>108</sup> Siehe dazu unter II. 2.

<sup>109</sup> Rabe/ Katter (2011), S. 132.

stunden, müssen Arbeitnehmende im einzelnen Beweise für die geleisteten Stunden vorbringen.<sup>110</sup> Häufig dokumentieren die Betroffenen aus Sprach- und Rechtsunkenntnis ihre Arbeitsleistung nicht; Arbeitgebende wiederum bestätigen die Arbeitszeiten nicht durch Stundenzettel, bzw. geben wahrheitswidrig die vereinbarte Arbeitszeit an; Zeugen und Zeuginnen sind nur schwer zu finden, so dass die Betroffenen häufig auf einen Teil ihrer Ansprüche verzichten.

Bisher ist es nicht gelungen, arbeitsrechtliche Regelungen im Rahmen von Menschenhandel auf die Prostitutionsleistung anzuwenden. Erfolgt eine Verurteilung wegen Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung ist ein Arbeitsgerichtsverfahren eines Betroffenen auf Lohnzahlung, der zum Beispiel als Koch ausgebeutet wurde, unproblematisch. Zwar sind Verfahren, in denen Frauen ihre Ansprüche aus der erzwungenen Prostitution vor dem Arbeitsgericht eingeklagt haben, derzeit anhängig. Die Rechtsfrage, ob dieses Verhältnis als abhängige Beschäftigung qualifiziert werden kann, ist bisher – soweit ersichtlich – ungeklärt. Die Annahme einer abhängigen Beschäftigung kann verschiedene Vorteile für die Betroffenen haben. Zum Beispiel kann zu ihren Gunsten gemäß § 98a Abs. 1. S. 2 AufenthG die Vermutung gelten, dass das Arbeitsverhältnis drei Monate bestanden hat. Betroffene EU-Bürgerinnen und -bürger können nach Beendigung ihrer Tätigkeit darüber einen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II haben. Darüber hinaus haben arbeitsgerichtliche Verfahren im Durchschnitt eine kürzere Verfahrensdauer als zivilrechtliche Schadenersatzprozesse.<sup>111</sup>

Im Rahmen des Projektes „Zwangsarbeit heute“ wurden Erfahrungen gesammelt mit der Abtretung von Rechtsansprüchen an eine ressourcenstärkere Person, die dann den Anspruch der Betroffenen als eigenen Anspruch eingeklagt hat. Die Vorgehensweise entlastet auf der einen Seite die Betroffenen. Sie könnte daher die Bereitschaft zu Klagen erhöhen und geeignet sein, wenn Betroffene schnell aus-

reisen wollen. Auf der anderen Seite trägt die klagende Person auch das Prozesskostenrisiko. Bisher gibt es keinen Austausch über mögliche weitere Erfahrungen; die Frage, ob und in welchen Fällen die Vorgehensweise den Rechtsschutz für Betroffene von Menschenhandel erhöhen kann, ist ungeklärt.

Bisher gibt es – soweit bekannt – keine Praxis der außergerichtlichen Geltendmachung von Ansprüchen in Fällen sexueller Ausbeutung. Ob die Strategien der gewerkschaftlichen Beratungsstellen, wie zum Beispiel regelmäßige außergerichtliche Verhandlungen mit Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern oder eine gezielte Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, auch auf den Bereich der sexuellen Ausbeutung übertragbar sind, ist zum jetzigen Zeitpunkt unklar. Nach wie vor gibt es wenig dokumentierte Überlegungen, wie Beratungsstellen trotz schneller Ausreise der Betroffenen deren finanzielle Ansprüche durchsetzen können.

Gerichtliche Entscheidungen über Schadenersatz und Schmerzensgeld können auch im Rahmen von Adhäsionsverfahren ergehen. Allerdings spielen sie in der Praxis gemessen an der Zahl der Strafverfahren trotz der Vorteile<sup>112</sup> für die Betroffene immer noch eine geringe Rolle. Die Gründe hierfür sind unterschiedlich. Die Gerichte befürchten, dass sich die Strafverfahren aufgrund des zusätzlichen zivilrechtlichen Verfahrens verzögern. Strafrichter und -richterrinnen halten ihre Kenntnisse im Zivilrecht für nicht ausreichend. Die Verfahren sind den Verletzten häufig nicht bekannt.<sup>113</sup>

Auffallend ist, dass gerichtliche Entscheidungen über Entschädigung wegen Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung überwiegend in Strafverfahren ergehen, Entscheidungen über Entschädigung aufgrund von Vergewaltigung wiederum werden überwiegend in Zivilprozessen gefällt. Die Entschädigungssummen in Menschenhandelsverfahren fallen dabei bis auf Ausnahmen<sup>114</sup> geringer aus als Entschädi-

<sup>110</sup> Urteil des Bundesarbeitsgerichts vom 16.05.2012, Az. 5 AZR 347/11.

<sup>111</sup> Statistisches Bundesamt Fachserien 10 – Reihe 2.1.

<sup>112</sup> Entscheidet das Gericht über die zivilrechtlichen Ansprüche der Betroffene im Strafverfahren, müssen sie nur ein gerichtliches Verfahren führen, in dem im Idealfall der Täter, die Täterin verurteilt wird und sie ihren Schaden im vollen Umfang ersetzt bekommen können.

<sup>113</sup> Zweite Opfer- und Zeugenschutzkommission (2013), S. 15-19; Follmar-Otto/Rabe (2009), S. 72.

<sup>114</sup> Urteil des Landgerichts Verden vom 02.07.2008, Aktenzeichen 1 Kls 6/07; Urteil des Landgerichts Bayreuth vom 30.12.2011: <http://www.kokbuero.de/kok-informiert/rechtsprechungsdatenbank.html>.

gungen in ähnlich gelagerten Vergewaltigungsfällen<sup>115</sup>, dies obwohl die Höhe von Schmerzensgeld auch bei Sexualdelikten als zu gering erachtet wird.<sup>116</sup> Bisher ist es keine regelmäßige Praxis, dass Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte in Anlehnung an Entscheidungsmaßstäbe in Zivilverfahren wegen Schadenersatzforderungen bei Sexualdelikten höhere Summen für Betroffene von Menschenhandel beantragen.

### Empfehlungen

- Die Unterstützungseinrichtungen gegen sexuelle Ausbeutung und gegen Arbeitsausbeutung organisieren einen gemeinsamen Austausch- und Lernprozess zu Rechtsberatung und Strategien der Rechtsdurchsetzung. So haben die Fachberatungsstellen gegen Menschenhandel langjährige Expertise im Aufbau von Identifizierungs- und Verweisstrukturen sowie im Straf- und Aufenthaltsrecht; gewerkschaftliche Stellen wiederum sind erfahren in der arbeits- und sozialrechtlichen Beratung.
- Die Beratungsstellen gegen Menschenhandel entwickeln Modelle für die systematische Verknüpfung von rechtsanwaltlicher und psychosozialer Beratung. Denkbar ist zum Beispiel, Juristinnen und Juristen einzustellen, wöchentliche Sprechzeiten von Anwältinnen und Anwälten in Beratungsstellen anzubieten oder telefonische Sprechzeiten einer „Verbandsanwältin“ oder eines „Verbandsanwaltes“ festzusetzen.
- Gerichtsentscheidungen zu Einzelfällen im Bereich Menschenhandel/ Arbeitsausbeutung werden zentral dokumentiert, ausgewertet und regelmäßig über die Verteiler der Anwaltschaft und Beratungsstellen in der

Praxis bekannt gemacht. Aktuell gibt es bereits verschiedene Urteilssammlungen.<sup>117</sup> Diese sind aber zum Teil nur bestimmten Gruppen zugänglich und nicht zusammengeführt. Der Aufbau von Urteilsdatenbanken kann projektförmig angeschoben werden. Für die nachhaltige Nutzung müssen Ausbau und Verbreitung an langfristig bestehende Stellen angebunden werden.

- Einrichtung eines Unterstützungsfonds: Klagebereite Betroffene, die keine Ansprüche auf staatliche Leistungen haben bzw. deren Leistungen spät gezahlt werden, können so flexibel und kurzfristig finanziell unterstützt werden, um rechtliche Optionen abzuwägen und gegebenenfalls gerichtliche Schritte einzuleiten.
- Die Justizministerien der Länder stellen Materialien für Richterinnen und Richter sowie Anwältinnen und Anwälte zur Verfügung, die die Anwendung des Adhäsionsverfahrens erleichtern und unterstützen. Vorstellbar ist ein Formblatt zur Antragstellung oder die Erstellung einer Musterakte mit Entscheidungsvorschlägen durch ein Gericht. Die Materialien sollten durch Schulungen für beide Berufsgruppen flankiert werden.<sup>118</sup>

### 5.5 Staatliche Entschädigung gewährleisten

In den letzten Jahren hat es auf nationaler wie internationaler Ebene eine zunehmende Diskussion um die Entschädigung der Betroffenen von Menschenhandel gegeben. Fachausschüsse verschiedener UN-Menschenrechtsverträge haben die Entschädigung im Rahmen von Staatenberichtsverfahren zu Deutschland thematisiert.<sup>119</sup> Der Diskus-

<sup>115</sup> Die Angaben basieren auf einer Auswertung der Urteile in der Rechtsprechungsdatenbank des KOK.

<sup>116</sup> So zum Beispiel das Landgericht Wuppertal in einem Urteil vom 05. Februar 2013, Aktenzeichen 16 O 95/12. Das Gericht spricht der Betroffenen 100.000 Euro zu und macht umfangreiche Ausführungen zur Funktion und Bemessung des Schmerzensgeldes sowie zur Sonderstellung der Sexualdelikte bei Entschädigungsfällen. Bisherige Schmerzensgeldsummen bei extremen Sexualstraftaten bewertet das Gericht aufgrund der häufig lebenslangen Beeinträchtigungen der Betroffenen als unangemessen gering.

<sup>117</sup> Zum Beispiel die Rechtsprechungsdatenbank des KOK.

<sup>118</sup> So die Empfehlungen der zweiten Opfer- und Zeugenschutzkommission Baden-Württemberg (2013), S. 19.

<sup>119</sup> CCPR/C/DEU/CO/6, Nr. 13: So fordert der UN Fachausschuss zur Überwachung des Zivilpaktes (ICCPR) Deutschland auf, dafür Sorge zu tragen, dass Betroffene von Menschenhandel in Deutschland regelmäßig entschädigt werden; CAT/C/DEU/CO/5, Nr. 33: Der UN Fachausschuss zur Überwachung der Anti-Folter-Konvention (CAT) empfiehlt Deutschland systematische Datenerhebung unter anderem zu den Rechtsschutzmöglichkeiten der Betroffenen von Menschenhandel, einschließlich Entschädigungen und Rehabilitierungen, die gewährt werden.

sion zugrunde liegen Forschungsarbeiten aus verschiedenen europäischen Ländern<sup>120</sup>, die trotz unterschiedlicher Rechtssysteme in der Tendenz ähnliche Ergebnisse zeigen: Betroffene von Menschenhandel erhalten nur sehr selten staatliche Entschädigung. Die Tatbestandsvoraussetzungen und Versagungsgründe der jeweiligen Anspruchsnormen passen häufig nicht zu den typischen Verläufen von Menschenhandel.

Art. 15 der Konvention verpflichtet die Staaten in Abs. 4 dazu, allen Opfern von Menschenhandel im Sinne der Konvention eine Entschädigung zu gewährleisten. Das betrifft in Deutschland alle Betroffenen im Sinne der §§ 232, 233 StGB. Eine Ausnahme bilden lediglich die unter 21-Jährigen, bei denen keine Zwangslage oder Hilflosigkeit vorlag.

Die Bedeutung der staatlichen Entschädigung liegt in ihrer Auffangfunktion. Die Konvention bezieht sich dabei auf Praxiserfahrungen in vielen europäischen Ländern, die gezeigt haben, dass es für Betroffene häufig schwer ist, ihre Rechte auf Schadenersatz oder Lohn gegenüber den Täterinnen und Tätern durchzusetzen: Täter und Täterinnen sind insolvent, sie haben ihre Vermögenswerte dem Zugriff der Ermittlungsbehörden entzogen oder können gar nicht ermittelt werden. Diese Probleme waren bereits bei der Aushandlung der Konvention bekannt und sind in den Begründungstext zu Artikel 15 Abs. 4 eingeflossen.<sup>121</sup>

Der Expertenausschuss GRETA hat in vielen Länderberichten angemahnt, Hindernisse zu beseitigen: Auch Betroffene von Menschenhandel ohne rechtmäßigen Aufenthaltsstatus müssen Zugang zu staatlicher Entschädigung haben.<sup>122</sup> Sie müssen in einer Sprache, die sie verstehen, über die Möglichkeiten der Entschädigung informiert werden.<sup>123</sup>

Darüber hinaus hat GRETA den Staaten wiederholt empfohlen, Anzahl der Entschädigungen sowie ihr jeweiliges Ausmaß systematisch zu dokumentieren.<sup>124</sup>

### 5.5.1 Opferentschädigungsgesetz und gesetzliche Unfallversicherung



**Alle Betroffene von Menschenhandel haben Zugang zu staatlicher Entschädigung – unabhängig davon, ob sie von psychischer oder körperlicher Gewalt betroffen sind.**

Art. 15 der Konvention gibt nicht vor, wie der Staat die Entschädigung von Betroffenen zu gewährleisten hat, sondern schlägt verschiedene Wege vor: Möglich sind beispielsweise die Einrichtung eines Fonds oder Programme zur sozialen Unterstützung und Integration. In Deutschland ist die staatliche Entschädigung derzeit durch das Opferentschädigungsgesetz (OEG) sowie die gesetzliche Unfallversicherung (GUV) geregelt. Vereinfacht gesagt enthält die GUV Leistungen zur Prävention, Rehabilitation und Entschädigung für Beschäftigte, die einen Arbeitsunfall erlitten oder eine Berufskrankheit entwickelt haben. Das OEG bietet vergleichbare Leistungen für Opfer von Gewalttaten, die länger andauernde gesundheitliche Folgen haben.

Mittlerweile sind die rechtlichen wie tatsächlichen Hindernisse beim Zugang zur Opferentschädigung für Betroffene von Menschenhandel umfassend untersucht und hinreichend bekannt.<sup>125</sup> Für die Beratungspraxis liegen Handreichungen vor, um das Antragsverfahren zugänglicher zu machen.<sup>126</sup>

<sup>120</sup> OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) (2008); Follmar-Otto / Rabe (2009); darüber hinaus gibt es mittlerweile Studien zu dem Thema aus folgenden Ländern: Österreich, Ukraine, Spanien, Mazedonien, Großbritannien, Italien, Irland, Tschechien, Weißrussland; siehe dazu unter: <http://compactproject.org/?main=documentation-and-reports&section=reports>.

<sup>121</sup> Explanatory Report zur Konvention des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels, Art. 15, Nr.198.

<sup>122</sup> Siehe zum Beispiel Europarat, Reports concerning the Implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Austria, 122, by Cyprus, 162, by France, 183, 187.

<sup>123</sup> Europarat, report by Portugal, 152; by France, 187, Fn. 116.

<sup>124</sup> Europarat, report by Denmark, 174; by France 187; by the United Kingdom, 299, Fn. 116.

<sup>125</sup> Europarat, report by Denmark, 174; by France 187; by the United Kingdom, 299, Fn. 116.

<sup>126</sup> Europarat, report by Denmark, 174; by France 187; by the United Kingdom, 299, Fn. 116.

Trotzdem erhalten Betroffene nur selten staatliche Entschädigungsleistungen. Dies ist auch auf die mangelnde Routine in den Beratungsstellen zurückzuführen. Die Hindernisse bei der Geltendmachung von Leistungen liegen aber insbesondere im Gesetz sowie dem behördlichen Verfahren begründet:

- Betroffene ohne rechtmäßigen Aufenthaltsstatus und ohne Duldung, die nicht als Zeuginnen oder Zeugen kooperieren sind vom Anwendungsbereich des OEG ausgeschlossen.
- Betroffene, die „nur“ psychische Gewalt erlebt haben, sind vom Anwendungsbereich des OEG ausgeschlossen. Leistungen nach dem OEG können nur gewährt werden, wenn der Täter oder die Täterin in Deutschland einen direkten „tätlichen Angriff“ i.S.v. § 1 OEG gegen das Opfer verübt hat. Verfügungsgewalt über ihre Opfer erlangen Täterinnen und Täter aber häufig durch Gewalt-handlungen, Täuschung oder Drohung mit Repressalien. Gewalt wird bereits im Herkunftsland ausgeübt. Täter und Täterinnen üben zum Beispiel Gewalt gegen Angehörige aus, um Betroffene zu „disziplinieren“; Frauen werden zum Teil über sogenannte Voodoo-Rituale in die Prostitution gezwungen.
- Selbst wenn ein tätlicher Angriff vorliegt, ist es häufig schwierig, einen eindeutigen Kausalzusammenhang zwischen dem Gesundheitsschaden und der Gewalttat zu belegen, da die Betroffenen häufig unterschiedlichen Belastungsfaktoren ausgesetzt sind, wie z.B. gewalt-tätigen Kunden, schwierigen Migrationsprozessen sowie Furcht vor Abschiebung wegen eines prekären Aufenthaltsstatus.
- Die Versorgungsämter warten in der Regel den Ausgang des Strafverfahrens ab. Die auch daraus resultierende lange Verfahrensdauer vor den Versorgungsämtern von ein bis zwei Jahren sowie Begutachtungen im Verfahren sind stark belastend.
- In den Versorgungsämtern wie Berufsgenossenschaften / Unfallkassen gibt es kein Fachwissen über Menschenhandel / Arbeitsausbeutung.

## Empfehlungen

- Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) prüft, ob der Begriff des tätlichen Angriffs im Lichte von Artikel 15 Abs. 4 der Europaratskonvention gegen Menschenhandel von den Behörden so ausgelegt werden muss, dass auch längerfristige psychische oder physische Folgewirkungen des Menschenhandels aufgrund psychischer Gewalt entschädigungsfähig sind. Wenn das der Fall ist, informiert das BMAS die Versorgungs-verwaltungen durch ein Rundschreiben über diese zwingende Lesart des § 1 OEG. Kommt das BMAS zu einem anderen Schluss, muss der Gesetzgeber das OEG über eine Gesetzesänderung an die Vorgaben der Europaratskonvention anpassen oder andere Mechanismen zur Entschädigung etablieren.
- Die Versorgungs-verwaltungen nehmen Menschenhandel als Erhebungsgröße in ihre Statistik auf.
- Die federführende Institution (Ministerium, NGO) der regionalen Vernetzungsgremien gegen Menschenhandel (Runde Tische, Fachkommissionen etc.) laden die Versorgungsämter, Berufsgenossenschaften / Unfallkassen zu einem Arbeitsprozess ein, in dem Standards für den Umgang mit Betroffenen von Menschenhandel / Arbeitsausbeutung entwickelt werden. Dies betrifft insbesondere folgende Punkte:
  - Die Berufsgenossenschaften / Unfallkassen informieren über die Voraussetzungen und Leistungen der im Unterstützungssystem Menschenhandel noch wenig bekannten gesetzlichen Unfallversicherung.
  - Zur Bündelung von Expertise und zügigen Klärung von Problemen in der Praxis werden feste Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner in den Behörden benannt.
  - Um die Qualität der Gutachten zu verbessern und zusätzliche Belastungen der Betroffenen zu vermeiden, werden in Fällen von Menschenhandel Gutachterinnen und Gutachter mit Expertise in posttraumatischen Belastungsstörungen beauftragt.

- Für eine schnelle Versorgung der Betroffenen müssen die Verfahren beschleunigt werden. In diesem Zusammenhang sollte auch geklärt werden, unter welchen Voraussetzungen die Versorgungsämter vorläufige Leistungen gemäß § 22 Abs. 4 Verfahrensgesetzes der Kriegsopferfürsorge (KOV-Vfg) gewähren. Die Versorgungsämter entscheiden unabhängig von dem Ausgang der Strafverfahren.
  - Um die Betroffenen im Rahmen der Beweisführung zu entlasten, werden die Voraussetzungen für eine Anwendung des § 15 des Gesetzes über das Verwaltungsverfahren der Kriegsopferversorgung (KOVVfG) vor dem Hintergrund des aktuellen Urteils des Bundessozialgerichts (BSG) vom 17.04.2013<sup>127</sup> erörtert. Nach dieser Vorschrift sind unter bestimmten Voraussetzungen glaubhafte Angaben der Betroffenen zu Grunde zu legen. Das BSG hat diese Vorschrift dahingehend ausgelegt, dass sie auch heranzuziehen ist, wenn keine Tatzeugen vorhanden sind.
- Fachberatungsstellen dokumentieren weiterhin ihre Erfahrungen mit den Antragsverfahren und speisen sie systematisch in die Arbeit der Vernetzungsgremien gegen Menschenhandel ein.

### 5.5.2 Auffanglösung für Lücken im Bereich der Opferentschädigung

Eine konsequente Stärkung der Opferrechte ist nur möglich, wenn Betroffene ihre Rechte auf Lohn und Schadenersatz auch tatsächlich realisieren können. Es sind daher Absicherungsmechanismen erforderlich, um Lücken in der staatlichen Opferentschädigung zu schließen und Opfer von der Insolvenz der Täter und Täterinnen zu entlasten.

Einzelne Bundesländer – Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein – haben Fonds mit Sondermitteln für Betroffene von Menschenhandel zur sexuellen

Ausbeutung eingerichtet. Die Höhe der Leistung sowie die Zugangsvoraussetzungen und Zielsetzung variieren erheblich. Die Fonds sind mit Volumen zwischen 10.000 – 300.000 Euro pro Jahr ausgestattet. Ziel der Fonds ist es, eine bedarfsgerechte Unterbringung und Beratung sicherzustellen sowie Lücken des Asylbewerberleistungsgesetzes<sup>128</sup> auszugleichen.

Daneben gibt es in verschiedenen Bundesländern, zum Beispiel Rheinland-Pfalz oder Baden-Württemberg, sogenannte Opferhilfefonds. Daraus können Personen, die in den jeweiligen Bundesländern Opfer einer Gewalttat geworden sind, Entschädigungsleistungen beantragen.

Die bestehenden Länderfonds sind für Betroffene von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung oder Arbeitsausbeutung nicht zugänglich, solange sie nicht Opfer einer Gewalttat geworden sind. Spezifische Fonds für diese Gruppe sind bisher nicht bekannt.

Die Errichtung eines bundesweiten Fonds für Betroffene von Menschenhandel ist insbesondere aufgrund der offiziellen Vermögenslosigkeit der Täterinnen und Täter immer wieder gefordert worden. Ein Konzept für die Ausgestaltung liegt bisher nicht vor. Grundlegende Fragen von Trägerschaft, Antragsberechtigung, etc. sind nicht diskutiert.

### Empfehlungen

- Die Bundesregierung führt ein Werkstattgespräch zur Einrichtung und Ausgestaltung eines Fonds. Als Grundlage für die Diskussion können folgende Eckpunkte dienen:

**Charakter:** Bestehende Fonds haben je nach Zielgruppe und Thema die Funktion, vergangenes Unrecht symbolisch zu entschädigen<sup>129</sup>, bestehende Lücken im aktuellen Unterstützungssystem zu schließen<sup>130</sup> oder Betroffene von

<sup>127</sup> Urteil des Bundessozialgerichts vom 17.4.2013, Aktenzeichen B 9 VG 1/12 R.

<sup>128</sup> Zum Beispiel eine Erstversorgung mit Lebensmitteln, Fahrt- und Reisekosten, teurere Unterbringungskosten.

<sup>129</sup> So hat zum Beispiel die Stiftung „Erinnerung, Verantwortung und Zukunft“ die Entschädigung ehemaliger Zwangsarbeiter durchgeführt.

<sup>130</sup> So zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen, wo das Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter jährlich Sondermittel zur Verfügung stellt.



unverhältnismäßigen Härten bei der Geltendmachung von Ansprüchen zu entlasten<sup>131</sup>.

**Trägerschaft:** Da ein Fonds aus staatlichen Mitteln gespeist werden müsste, ist die Ansiedlung an eine staatliche Stelle wahrscheinlich. Hier kommt zum Beispiel das Bundesamt für Justiz in Frage.

**Antragsvoraussetzungen:**

- Betroffene von Menschenhandel oder schwerer Arbeitsausbeutung
- Nachweis der „Opfereigenschaft“ durch ein Strafverfahren oder dadurch, dass Antragstellende einen Titel gegen die Täter oder Täterinnen aus einem Arbeits-, Zivilgerichts- oder Strafverfahren erstritten haben
- Zahlungsunfähigkeit der Täter oder Täterinnen
- Berücksichtigung von Härtefällen, z.B.
  - wenn Betroffene aufgrund psychischer Belastungen nicht in der Lage sind, ein Verfahren gegen die Täter und Täterinnen zu führen
  - wenn Täter und Täterinnen nicht ermittelt werden können
  - wenn Gerichtsverfahren gegen Täter und Täterinnen beziehungsweise Arbeitgebende von vorneherein aussichtslos sind.
- Illegaler Aufenthalt oder illegale Beschäftigung dürfen kein Ausschlusskriterium für die Antragsberechtigung sein.

**Leistungen:** Die Ansprüche der Betroffenen gegen die Täter auf Schadenersatz oder Lohn können je nach Dauer des Arbeitsverhältnisses oder Schwere der Verletzung sehr hoch sein. Daher müsste die auszahlbare Summe wahrscheinlich gedeckelt werden. Die Ansprüche der Betroffenen gehen in der Höhe der Auszahlung an den Staat über. Der Staat übernimmt damit die Last der Durchsetzung der Ansprüche gegen die Täter und Täterinnen / Arbeitgebenden.

**Verfahren:** Der Antragsvorgang muss einfach und nachvollziehbar ausgestaltet sein. Die Anträge müssen schnell

bearbeitet werden, da die Betroffenen häufig nicht für lange Zeit im Land sind. Die wiederholte Befragung von Betroffenen aus Gründen des Nachweises sollte soweit wie möglich vermieden werden. Alternativ können vorhandene Akten, behördliche Vermerke, Atteste etc. herangezogen werden.

## 6. Soziale Sicherung zur Durchsetzung von Rechten



**Alle EU-Bürgerinnen und -Bürger sowie Drittstaatsangehörige müssen zumindest für eine kurze Zeit mit SGB Leistungen versorgt werden, um ihre Rechte durchsetzen zu können.**

Wenn Betroffene von Ausbeutung ihr Arbeitsverhältnis beenden oder verlassen, haben sie häufig von heute auf morgen kein Geld und auch keine Unterkunft mehr. Damit die Betroffenen ihre Rechtsansprüche in Deutschland durchsetzen können, benötigen sie daher neben einem Aufenthaltstitel auch eine Sicherung ihres Lebensunterhaltes. Es muss gewährleistet sein, dass sie bedarfsgerecht untergebracht werden, finanzielle Leistungen beziehen können sowie medizinische Versorgung erhalten.

Art. 11 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2011/36 verpflichtet die Staaten diesbezüglich sicherzustellen, dass eine Person Unterstützung und Betreuung erhält, sobald die zuständigen Behörden hinreichende Anzeichen dafür haben, dass sie von Menschenhandel betroffen sein kann. Dies gilt unabhängig von der Bereitschaft der Betroffenen, mit den Behörden zu kooperieren. Sind sie nach Ablauf einer Bedenkzeit nicht bereit zu kooperieren, und halten sie sich nicht rechtmäßig im Hoheitsgebiet auf, ist der Staat nicht verpflichtet, sie weiterhin zu unterstützen.<sup>132</sup>

<sup>131</sup> So gewährt zum Beispiel das Bundesamt für Justiz Härteleistungen für Opfer extremistischer Übergriffe und Härteleistungen für Opfer terroristischer Straftaten. Unter extremistischen Übergriffen sind insbesondere rechtsextrem, fremdenfeindlich, antisemitisch, islamistisch oder linksextrem motivierte Körperverletzungen zu verstehen. Ein Übergriff kann auch in Fällen massiver Bedrohung oder Ehrverletzung gegeben sein. Die zivilrechtlichen Ansprüche der Betroffenen gegen den Täter oder die Täterin gehen auf den Staat über.

<sup>132</sup> Richtlinienbegründung Nr. 18.



Die Leistungen sind vor, während und auch für eine kurze Zeit nach Abschluss eines Strafverfahrens zu gewähren. Gemäß Abs. 5 umfasst dies auch die Mittel zur Sicherstellung des Lebensunterhaltes. Artikel 12 der Europaratskonvention verpflichtet die Vertragsstaaten dazu, die Opfer bei ihrer psychischen, körperlichen und sozialen Erholung zu unterstützen.

Betroffene von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung sind keine homogene Gruppe. Entsprechend unterscheidet sich auch der Unterstützungsbedarf der Betroffenen: Die Zeugin in einem Strafverfahren wegen Menschenhandel zu sexueller Ausbeutung aus einem Drittstaat, die längerfristig in Deutschland bleibt, ist in einer anderen Situation als die Pflegekraft aus Bulgarien, die ohne Arbeitserlaubnis in einem Haushalt ausgebeutet wurde, keinen Kontakt mit der Polizei will und ausreist.

Für Betroffene von sexueller Ausbeutung wurden über die Jahre im Rahmen der regionalen Vernetzung (Fachkommissionen, Runde Tische etc.) Unterstützungsstrukturen aufgebaut, die eine kurzfristige Unterbringung von Frauen ermöglichen. Die Ansätze variieren sowohl zwischen den einzelnen Ländern als auch innerhalb eines Bundeslandes. So gibt es Zufluchtswohnungen speziell für Opfer von Menschenhandel, Kooperationen zwischen Beratungsstellen und Frauenhäusern, oder die Praxis, dass Frauen in Pensionen oder Hotels untergebracht werden. Fachberatungsstellen und die zuständigen Behörden haben Verfahrenswege für eine schnelle Kostenübernahme auf der Grundlage des Asylbewerberleistungsgesetzes etabliert.

Mit der Zunahme der Zahl betroffener EU-Bürgerinnen und -Bürger mahnen Fachberatungsstellen gegen Menschenhandel und zunehmend auch die gewerkschaftliche Unterstützungsstruktur für Migranten und Migrantinnen verstärkt an, ein solches System mit festen Zuständigkeiten und schnellen Entscheidungswegen auch für EU-Bürgerinnen und -Bürger sowie für das Themenfeld Arbeitsausbeutung zu etablieren. So wird in den letzten Jahren verstärkt die Frage der Rechtsgrundlage für die soziale Sicherung

(AsylbLG, SGB II, SGB XII) diskutiert. Obwohl rechtliche Gutachten<sup>133</sup> sowie ein fachlicher Hinweis der Bundesagentur für Arbeit zu § 7 SGB II zumindest in Bezug auf Zeuginnen und Zeugen<sup>134</sup> einen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB feststellt, ist die Praxis noch immer uneinheitlich. In Fällen, wo ein Rechtsanspruch auf Leistungen nach dem SGB anerkannt wird, dauert die Kostenübernahme nicht selten mehrere Wochen. In der Zwischenzeit kehren die Betroffenen zum Teil in ihr Herkunftsland zurück oder haben woanders Arbeit gefunden. Behördenroutinen und Vorgaben sind wenig kompatibel mit den Bedarfen mobiler und freizügigkeitsberechtigter Betroffener.

Das führt dazu, dass die Beratungsstellen die Kosten zum Teil nicht rückerstattet bekommen, da Betroffene die Anträge bei Ausreise nicht weiterverfolgen. Jenseits der etablierten Strukturen für weibliche Betroffene kommt es zu Obdachlosigkeit. Ein weiteres Problem entsteht, wenn kurzfristig große Gruppen untergebracht werden müssen oder zielgruppenspezifische Unterbringung (für Männer, Kinder oder Familien) notwendig ist.

Die folgenden Beispiele zeigen, dass es funktionierende Strukturen in der Arbeit gegen sexuelle Ausbeutung gibt, die im Rahmen der regionalen Vernetzungsgremien (Fachkommissionen, Runde Tische etc.) entwickelt wurden, bisher aber nur dieser Gruppe vorbehalten sind.

#### Stadt Dortmund Sonderdienst „Hilfen für Frauen in Notlagen“

Seit 1980 gibt es im Sozialamt der Stadtverwaltung Dortmund den Sonderdienst „Hilfen für Frauen in Notlagen“. Der Sonderdienst bietet Hilfestellungen an für Opfer von häuslicher Gewalt, von Menschenhandel oder beim Ausstieg aus der Prostitution. Er unterstützt Frauen bei drohender Wohnungslosigkeit und bei den Antragstellungen auf Leistungen nach dem SGB II, XII, Asylbewerberleistungsgesetz.<sup>135</sup> Der

<sup>133</sup> Bosse/ Schmidt (2007).

<sup>134</sup> Bundesagentur für Arbeit (2012), Rz. 7.5g.

<sup>135</sup> Danner et al. (2012).

Dienst ist mit einer Sozialarbeiterin und einer Verwaltungskraft besetzt. Die beiden Bearbeiterinnen haben Zugriff auf das System der Bundesagentur und können somit zeitnah die Anträge bearbeiten. Nach einer schnellen Erstversorgung wird die Akte/der Fall weitergegeben an die zuständigen Abteilungen in der Behörde. Die beiden Bearbeiterinnen sind erfahren im Umgang mit den Betroffenen, und es besteht eine gute Vernetzungs- und Kooperation mit anderen Organisationen wie den spezialisierten Fachberatungsstellen.

#### Baden-Württemberg:

In Baden-Württemberg gibt es den allgemeinen Kooperationsleitfaden für Betroffene von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung. In Fällen von Menschenhandel hat sich die Vorgehensweise etabliert, dass die Beratungsstellen die Anträge der Betroffenen auf Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz oder dem SGB an die jeweiligen Leistungsbehörden der Aufgriffsorte schicken und per Mail den Kooperationsleitfaden an die Zuständigen beifügen. Dieses Verfahren wurde im Laufe der Zeit mit verschiedenen Leistungsbehörden – in den letzten Jahren auch mit den Arbeitsagenturen – in die Praxis umgesetzt. Die betroffenen Frauen müssen nicht selbst bei der Behörde vorstellig werden. Leistungen werden in der Regel zeitnah gewährt. Perspektivisch müsste diese Vereinbarung auch auf Fälle von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung bzw. schwerer Arbeitsausbeutung ausgeweitet werden.

## 6.1 EU-Bürgerinnen und -Bürger

### EU-Bürgerinnen und -Bürger, die Zeuginnen oder Zeugen sind

EU-Bürgerinnen und EU-Bürger, die als Zeuginnen oder Zeugen in einem Strafverfahren gegen die Täter oder Täterinnen kooperieren, können einen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II haben. Für sie gilt der Leistungsausschluss nach § 7 Abs. 1, S. 2, Nr. 1 SGB II in den ersten drei Monaten nicht. Nach Ablauf der ersten drei Monate des Aufenthaltes wird bei den Betroffenen der Ausschlussgrund nach § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SGB II regelmäßig nicht vorliegen, weil sich ihr Aufenthaltsgrund aus der erforderlichen Mitwirkung an einem Strafverfahren ergibt. Dies gilt für EU-Bürgerinnen und -Bürger, die Opfer einer Straftat nach §§ 232, 233 StGB, § 10 Ab. 1 oder § 11 Abs. 1 Nr. 3 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes (SchwarzArbG) oder nach § 15a Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) geworden sind. Dies ist mittlerweile über einen fachlichen Hinweis zu § 7 SGB II der Bundesagentur für Arbeit in der Fassung vom 21.05.2012<sup>136</sup> klargestellt. Die Argumentation dafür ist das im FreizügG/EU enthaltene Schlechterstellungsverbot, das sicherstellt, dass das AufenthG auch für EU-Bürgerinnen und -Bürger Anwendung findet, wenn es eine günstigere Rechtsstellung vermittelt als das FreizügG/EU.<sup>137</sup>

Die Weisung der Bundesagentur für Arbeit hat die Situation für EU-Bürgerinnen und -Bürger bereits erheblich verbessert. Dennoch existieren in der Praxis noch immer Probleme bei Zeuginnen und Zeugen in Strafverfahren wegen §§ 233, 232 StGB, des SchwarzArbG und dem AÜG. Es gibt Bundesländer, die trotz der klaren Weisungslage „nur“ Leistungen nach dem AsylbLG gewähren. Zwar ist diese Praxis in Bezug auf die finanzielle Unterstützung der Betroffene wenig relevant, da viele Bundesländer die Leistungen des AsylbLG aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts<sup>138</sup> an das Leistungsniveau des SGB angeglichen haben. Bedeutsam wird sie aber am Punkt der Gesundheitsversorgung, die im Asylbewerberleistungsgesetz auf eine Notversorgung beschränkt ist. Schwierigkeiten in der Praxis gibt es insbesondere mit der Gewährung von SGB Leistungen in der Phase der Bedenk- und Stabilisierungsfrist.

<sup>136</sup> Bundesagentur für Arbeit (2012).

<sup>137</sup> Vgl. § 11 Abs. 1 Satz 5 FreizügG/EU.

<sup>138</sup> Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Urteil vom 18.07.2012, Aktenzeichen BvL10/10 und BvL 2/11.

### EU-Bürgerinnen und -Bürger, die eine Bedenkzeit brauchen

Die Vorgabe aus Art. 11 Abs. 2 der Richtlinie stellt sicher, dass eine Person Unterstützung und Betreuung erhält, sobald die zuständigen Behörden hinreichende Anzeichen dafür haben, dass die Person ein Opfer von Menschenhandel sein kann. Dies entspricht dem Anspruch von Drittstaatsangehörigen auf Leistungen im Rahmen der sogenannten Bedenkfrist, § 59 Abs. 7 AufenthG in Verbindung mit § 1 Abs. 1 Nr. 3 und Nr. 4 AsylbLG.

Eine entsprechende Regelung gibt es für EU- Bürgerinnen und -Bürger nicht. Für sie ist die Rechtslage bisher unklar. Brauchen sie eine Bedenkzeit, um sich darüber klar zu werden, ob sie zu einer Zeugenaussage bereit sind, wird eine Versorgung derzeit nicht regelmäßig gewährleistet. Zum Teil erhalten sie Leistungen erst, nachdem sie eine Aussage bei der Polizei gemacht haben, was der Idee der Bedenkfrist widerspricht. Zum Teil erhalten sie je nach Bundesland lediglich Leistungen nach dem AsylbLG oder SGB XII. Wenn Leistungen gewährt werden, dauert dies in einigen Regionen zu lang und erfordert einen hohen Begründungsaufwand durch die Beratungsstellen. In wiederum anderen Regionen macht die Arbeitsagentur die Gewährung von Leistung davon abhängig, dass die Ausländerbehörde – entsprechend der Verfahrensweise bei Drittstaatsangehörigen – eine Duldung erteilt (siehe hierzu unter III.2.).

Zwar unterscheidet der Wortlaut des fachlichen Hinweises zu § 7 SGB II nicht zwischen Zeugen / Zeuginnen und Nicht-Zeugen / Nicht-Zeuginnen und spricht generell von „EU-Bürger(n) aus Mitgliedstaaten, die Opfer (...) geworden sind“. Die Argumentation in Bezug auf das Verbot der Schlechterstellung von EU-Bürgerinnen und -Bürgern bezieht sich aber ausschließlich auf § 25 Abs. 4a AufenthG, der die Zeugenaussage der Betroffenen voraussetzt. Zum einen ist somit die Rechtslage unklar, und zum anderen hat

die Weisung auch keine verbindliche Rechtskraft. Dies verstößt gegen die europarechtlichen Anforderungen an die Richtlinienumsetzung. Nach Art. 288 AEUV sind Richtlinien allein hinsichtlich ihres Ziels verbindlich, überlassen den Mitgliedstaaten jedoch die Wahl der Form und der Mittel zur Erreichung dieses Zieles. Dieser Grundsatz wurde in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) erheblich eingeschränkt. Die Wahlfreiheit ist insoweit präzisiert worden, als die Mitgliedstaaten Richtlinien unter Berücksichtigung der praktischen Wirksamkeit (effet utile) in der am besten geeigneten Weise umzusetzen haben.<sup>139</sup> Diesem Gebot der effektiven Umsetzung von Richtlinien kommt eine nochmals erhöhte Bedeutung zu, wenn – wie im vorliegenden Fall – subjektive Rechtspositionen betroffen sind.<sup>140</sup> Nach der Rechtsprechung des EuGH bedarf es zur Umsetzung nicht zwingend einer Regelung in Form eines formellen Gesetzes. Der EuGH fordert jedoch in ständiger Rechtsprechung verbindliche normative Akte.<sup>141</sup> Insbesondere ist eine bloße ständige richtlinienkonforme Verwaltungspraxis nicht ausreichend.<sup>142</sup> Ebenso wenig lässt der EuGH eine Umsetzung durch Verwaltungsvorschriften genügen.<sup>143</sup>

Selbst wenn Verfahrensweisen in Bezug auf die Bedenkfrist implementiert sind, besteht zum Teil Bedarf, behördliche Entscheidungswege zeitlich zu überbrücken. Hierfür haben einige Bundesländer Fonds eingerichtet. Diese sind nicht zugänglich für die Versorgung der Betroffenen von Arbeitsausbeutung.

<sup>139</sup> Vgl. Ruffert (2011), Art. 288 AEUV, Rn. 26, m.w.N.; Biervert (2009), Artikel 288 AEUV, Rn. 28.

<sup>140</sup> Vgl. Ruffert (2011), Rn. 29, Fn. 133.

<sup>141</sup> Vgl. EuGH Urteil vom 20. Mai 1991, Rechtssache C361/88.

<sup>142</sup> Vgl. EuGH, Rechtssache C-361/88 (Kommission ./ Deutschland): „Die Übereinstimmung einer Praxis mit den Schutzgebieten einer Richtlinie kann kein Grund dafür sein, diese Richtlinie in der innerstaatlichen Rechtsordnung nicht durch Bestimmungen umzusetzen, die so bestimmt, klar und transparent sind, dass der einzelne wissen kann, welche Rechte und Pflichten er hat.“

<sup>143</sup> Vgl. Ruffert (2011), Rn. 37, Fn. 132.

### Beispiel Opferfonds Baden-Württemberg

Das Land Baden-Württemberg hat einen Opferfonds für Betroffene von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung eingerichtet. Hieraus erhalten die Fachberatungsstellen des Landes eine feste Summe, mit der sie zum Beispiel Kosten für den Lebensunterhalt, sogenannte tagesstrukturierende Maßnahmen (z.B. Deutschkurse) oder medizinische Maßnahmen für die Klientinnen decken können. Innerhalb der ersten zehn Tage der Beratung können Maßnahmen aus dem Fonds finanziert werden, wenn die Klientin schriftlich bestätigt, dass sie von Menschenhandel betroffen ist. Ab dem elften Tag muss die Polizei Anhaltspunkte für Menschenhandel bestätigen, ab einem Monat die Staatsanwaltschaft. Leistungen können insgesamt für sechs Monate gewährt werden.

Der Fonds wird in der Praxis häufig zur Notversorgung von EU-Bürgerinnen zur Unterbringung und Verpflegung innerhalb der ersten zehn Tage genutzt, da die Umsetzung der Bedenk- und Stabilisierungsfrist und damit der schnelle Leistungsbezug analog zu den betroffenen Drittstaatsangehörigen in der Praxis noch nicht implementiert ist.

Der Fonds ist auf sexuelle Ausbeutung beschränkt und nur für die Fachstellen zugänglich, die vom Land Baden-Württemberg gefördert werden.

### EU-Bürgerinnen und -Bürger, die kein Strafverfahren anstrengen wollen

Manche Betroffene von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung wollen oder können kein Strafverfahren gegen die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber anstrengen: Sie möchten keinen Kontakt mit der Polizei, sehen keinen Nutzen in einem Strafverfahren, oder sie möchten ihre weiteren Arbeitsmöglichkeiten nicht gefährden.

Sowohl die Richtlinie als auch die Konvention sehen für diese Situation keine explizite Regelung vor. Artikel 11 verpflichtet die Staaten zur Versorgung der Betroffenen rund um das Strafverfahren (Abs. 1), ab dem Zeitpunkt erster Anhaltspunkte (Abs. 2) und unabhängig von deren Kooperationsbereitschaft mit den Strafverfolgungsbehörden (Abs. 3 der Richtlinie, Artikel 12 Abs. 6 der Konvention). Die Richtlinie führt in der Begründung aus, dass die Staaten nach Ablauf der Bedenkfrist keine weitere Verpflichtung zur Unterstützung haben, wenn sich die Betroffenen gegen eine Kooperation entscheiden und keinen rechtmäßigen Aufenthaltsstatus haben.<sup>144</sup>

Nach Ablauf der Bedenkfrist sind die Betroffenen mit regulär Beschäftigten gleichgestellt. Sie haben Anspruch auf Leistungen unter den Voraussetzungen des SGB; das heißt, sie müssen zum Erhalt des Arbeitnehmerstatus nachweisen, dass sie beschäftigt waren. Dies ist jedoch schwierig, wenn sie keine Arbeitsverträge, Papiere etc. vorweisen können – was insbesondere für Frauen in der Prostitution gilt.

## 6.2 Drittstaatsangehörige

Die Richtlinie 2011/36/EU verpflichtet die Staaten über Artikel 11 Abs. 5, notwendige medizinische Behandlungen einschließlich psychologischer Hilfe sicherzustellen, sobald Anhaltspunkte für Menschenhandel vorliegen. Maßnahmen sind damit ab Beginn der Bedenkfrist zu gewährleisten. Sie sollen nicht davon abhängen, ob Betroffene mit den Behörden und Gerichten kooperieren.

Artikel 12 der Konvention enthält eine entsprechende Vorschrift und regelt die Unterstützung der Betroffenen bei

<sup>144</sup> Begründung, Rz. 18.

ihrer körperlichen, psychischen und sozialen Erholung. Artikel 12 unterscheidet in Bezug auf den Versorgungsumfang zwischen der Zeit der Bedenkfrist und der Zeit des Strafverfahrens. Nach Artikel 13 Abs. 2 in Verbindung mit 12 Abs. 1, b) sind die Vertragsstaaten verpflichtet, Betroffene in der Zeit der Bedenkfrist eine medizinische Notfallversorgung zu gewährleisten, Artikel 12 Abs. 3 sieht die notwendige medizinische Versorgung für Betroffene mit einem rechtmäßigen Aufenthaltsstatus vor. Ergänzend geht aus Nr. 157 des Explanatory Reports hervor, dass der Begriff der notwendigen Versorgung die volle medizinische Versorgung meint.<sup>145</sup>

Da sich die Richtlinie und die Konvention an dem Punkt der Versorgung in der Bedenkfrist nicht widersprechen, ist diesbezüglich die weitergehende Verpflichtung aus der Richtlinie zugrunde zu legen.

Eine notwendige medizinische Versorgung ab dem Zeitpunkt der Bedenkfrist wird derzeit nach deutschem Recht nicht geleistet. Gemäß §§ 4 Abs. 1, 6 des AsylbLG erhalten Betroffene die notwendige Versorgung nur bei Erkrankungen, deren Behandlung für die Sicherung der Gesundheit unerlässlich ist, sowie bei akuten Erkrankungen und Schmerzzuständen. Diese reduzierten Leistungen umfassen nicht den Bedarf der Betroffenen zum Beispiel auf Übernahme von Therapiekosten oder Kosten für notwendige Zahnbehandlungen, Fahrt- und Übersetzungskosten.

Auch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes vom Juli 2012, das den Gesetzgeber verpflichtet, im Rahmen des Asylbewerberleistungsgesetzes eine Neuregelung zur Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums zu treffen<sup>146</sup>, gibt Hinweise darauf, die Gruppe der Betroffenen von Menschenhandel aus dem Anwendungsbereich des AsylbLG herauszunehmen.

Das Bundesverfassungsgericht erklärt in seinem Urteil die Höhe der Regelleistungen nach dem AsylbLG für verfassungswidrig. Über weitere Kernpunkte des AsylbLG hat das

Gericht nicht entschieden, jedoch zumindest ihre Verfassungsmäßigkeit in Frage gestellt.<sup>147</sup>

Nach Auffassung des Gerichtes muss der Gesetzgeber sicherstellen, dass die gesetzliche Umschreibung der Anspruchsberechtigten in § 1 Nr. 3 AsylbLG hinreichend zuverlässig nur diejenigen erfasst, die sich kurzfristig in Deutschland aufhalten. Weiter wird ausgeführt, dass die in der Festlegung des Kreises der Berechtigten in § 1 AsylbLG angelegte Vermutung, sie alle hielten sich nur kurzfristig in Deutschland auf, erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt ist. Dies betrifft insbesondere die Betroffenen, die in zum Teil langjährigen Strafverfahren als Zeugen und Zeuginnen aussagen und sich zu diesem Zweck für die Zeit in Deutschland aufhalten.

### 6.3 EU-Bürgerinnen und -Bürger sowie Drittstaatsangehörige

#### Personen, die in einem anderen Land Opfer von Menschenhandel geworden sind

Derzeit ungeklärt ist die Unterstützung von Betroffenen, die in einem anderen Land Opfer von Menschenhandel geworden sind, nach Deutschland einreisen und hier eine Aussage machen möchten. Zum Teil fliehen Frauen aus der Prostitution aus anderen EU-Staaten nach Deutschland und kooperieren hier mit der Polizei. Sie könnten hier allenfalls für die Dauer der Bedenkfrist unterstützt werden. Wenn sie keinen Anspruch auf einen anderen Aufenthaltstitel haben, werden Frauen und Männer aus Drittstaaten, nach dem sogenannten Dublin II Verfahren in das Ersteinreiseland der EU rücküberstellt.

EU-Bürgerinnen und -Bürger erhalten mit Verweis auf die Zuständigkeit des anderen Landes zum Teil keine Leistungen. Die Praxis ist uneinheitlich. Die Beratungsstellen betonen die Notwendigkeit – auch im Sinne des Zeugenschutzes – Betroffene dort zu versorgen, wo sie sich sicher fühlen.

<sup>145</sup> Explanatory Report, Nr. 157: Full medical assistance is only for victims lawfully resident in the Party's territory under Article 12(3).

<sup>146</sup> Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 18.07.2012, Aktenzeichen BvL10/10 und BvL 2/11.

<sup>147</sup> Nach Eichenhofer (2013), S. 174 müsse das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zumindest Anlass sein, die menschenrechtswidrige Beschränkung der Gesundheitsversorgung auf die Akutversorgung zu ändern.

### Betroffene von Menschenhandel / Arbeitsausbeutung nach Abschluss eines Gerichtsverfahrens

Die Richtlinie sieht in Artikel 11 Abs. 1 die Verpflichtung der Staaten vor, sicherzustellen, dass die Betroffenen auch für eine angemessene Zeit nach dem Strafverfahren Unterstützung und Betreuung erhalten. In der Begründung wird dazu ausgeführt, dass hierbei die jeweiligen Umstände berücksichtigt werden müssen.<sup>148</sup> Hierfür sieht die aktuelle Rechtslage keine Regelung vor. Betroffene aus Drittstaaten erhalten zum Teil nach Abschluss des Strafverfahrens einen anderen humanitären Aufenthaltstitel, über den sie Leistungen beziehen können. EU-Bürgerinnen und -Bürger, die zum Beispiel während der Dauer des Strafverfahrens stark belastet sind und nur über einen geringen Bildungs- und Qualifizierungsstand verfügen, haben kaum Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Mit dem Ende des Strafverfahrens fällt bei ihnen der Aufenthaltsgrund weg und damit erlischt oft auch der Anspruch auf den Bezug von Sozialleistungen, wenn sie in der Zeit des Strafverfahrens nicht auf dem Arbeitsmarkt Fuß fassen konnten.

#### Empfehlungen zu 6.1 – 6.3

##### Bundesebene

- Sofern das Asylbewerberleistungsgesetz beibehalten wird, nimmt der Gesetzgeber im Rahmen der Novellierung Betroffene von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung durch Änderungen in § 1 Abs. 1, Nr. 3 und 4 aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes heraus.
- Die BLAG Menschenhandel richtet eine Unterarbeitsgruppe „Soziale Sicherung“ ein. Diese klärt die Frage, wie die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Sicherung der Leistungsgewährung sowie des Aufenthaltes für diejenige Gruppe von Betroffenen geregelt werden kann, die in einem europäischen oder in einem Drittstaat Opfer von Menschenhandel werden und in Deutschland Hilfe suchen.
- Die Unterarbeitsgruppe entwickelt einen Vorschlag für eine umfassende Überarbeitung von Abschnitt 7.5g des

fachlichen Hinweises zu § 7 SGB II der Bundesagentur für Arbeit in der Fassung vom 21.05.2012 (EU-Bürger als Opfer von Menschenhandel). Entsprechend der Problemlagen in der Praxis sollten folgende Punkte bearbeitet werden:

- Der fachliche Hinweis wird ergänzt um eine Klarstellung, dass die Gewährung von Leistungen an EU-Bürgerinnen und -Bürger grundsätzlich keine aufenthaltsrechtliche Bescheinigung, keinen Aufenthaltstitel oder Duldung erfordert.
  - Der fachliche Hinweis wird unterteilt in die Phase der Bedenk- und Stabilisierungsfrist sowie die Phase der Kooperation zum Zweck eines Strafverfahrens. Es wird klargestellt, dass beide Phasen EU-Bürgerinnen und -Bürger zum Leistungsbezug berechtigen.
  - Der fachliche Hinweis stellt klar, dass der Aufenthaltswitz für stark belastete Betroffene von Menschenhandel nach einem Strafverfahren nicht allein die Arbeitssuche ist, sondern auch der Rekonvaleszenz von dem Verfahren dient, und Leistungen für einen bestimmten Zeitraum zu gewähren sind.
  - Der Hinweis beschreibt das Verfahren, wie Leistungen gewährt werden sollten. Wichtig hierbei ist eine Regelung für eine schnelle Kostenklärung insbesondere für die ersten vier Wochen. Das ist unter anderem erforderlich für die Unterbringung der Frauen und Männer. Weiterhin ist eine Regelung erforderlich, die es den Betroffenen ermöglicht, kurzfristig einen Rechtsberatungsschein beim Amtsgericht zu beantragen, der auch eine Erklärung über die finanzielle Situation erfordert.
  - Der Hinweis wird in klarer und verständlicher Sprache überarbeitet, damit die europarechtlichen Anforderungen an die effektive Richtlinienumsetzung erfüllt sind.
- Die Bundesagentur für Arbeit prüft den Vorschlag der BLAG und modifiziert den fachlichen Hinweis zu § 7 SGB II entsprechend.

<sup>148</sup> Begründung, Rz. 18.

- Ist nach Ablauf eines Jahres nach Inkrafttreten des geänderten Hinweises keine Verbesserung der praktischen Umsetzung erfolgt, so muss der Gesetzgeber zur Umsetzung der Verpflichtungen aus der EU-Richtlinie und der Europaratskonvention eine gesetzliche Änderung von § 7 SGB II vornehmen.

#### Landesebene

- In den Ländern, in denen bilaterale Absprachen zwischen Fachberatungsstellen und Arbeitsagenturen über feste Ansprechpartner und -partnerinnen und Verfahrensweisen bisher nicht oder nicht zufriedenstellend getroffen werden konnten, laden die federführenden Institutionen (Ministerium, NGO) der regionalen Vernetzungsgremien gegen Menschenhandel (Runde Tische, Fachkommissionen etc.) die Arbeitsagenturen zu einem Arbeitsprozess ein, mit dem Ziel, eine verbindliche Absprache zu treffen.
- Selbst wenn Verfahrensweisen für die Erteilung der Bedenkfrist etabliert sind, besteht Bedarf, behördliche Entscheidungszeiträume zu überbrücken. Die hierfür von einigen Ländern vor Jahren eingerichteten Fonds für Betroffene von sexueller Ausbeutung werden unter finanzieller Beteiligung der zuständigen ministeriellen Ressorts auch für Betroffene von Arbeitsausbeutung zugänglich gemacht, oder es werden entsprechende parallele Töpfe zur Verfügung gestellt.<sup>149</sup>

---

<sup>149</sup> So zum Beispiel – soweit ersichtlich – der erste Fonds für mobile Arbeitnehmende, siehe die Eberhard-Schultz-Stiftung für soziale Menschenrechte und Partizipation: <http://www.sozialemenschenrechtsstiftung.org/projekte.html>.



# IV. Strukturentwicklung



Völkerrechtliche und EU-rechtliche Vorgaben fordern an verschiedenen Stellen den Aufbau von Strukturen zur Kooperation der Akteure und zur Koordinierung der Aktivitäten im Zusammenhang mit Menschenhandel, um so ein abgestimmtes Vorgehen zu gewährleisten im Sinne einer bestmöglichen Unterstützung der Betroffenen und einer effektiven Strafverfolgung.

Die Verpflichtungen beziehen sich auf die Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Stellen, um geeignete Verfahren für die Identifizierung und Unterstützung der Betroffenen zu entwickeln, Artikel 11 Abs. 4 der Richtlinie, Artikel 10 der Europaratskonvention. Die Staaten werden verpflichtet, politische Konzepte und Tätigkeiten ihrer Behörden bei der Bekämpfung des Menschenhandels aufeinander abzustimmen, gegebenenfalls durch die Einrichtung von Koordinierungsstellen (Artikel 29 Abs. 2 der Konvention). Artikel 19 der Richtlinie sieht die Einrichtung einer nationalen Berichterstattungsstelle vor, die die Entwicklungen in Bezug auf Menschenhandel bewertet, Ergebnisse bei der Bekämpfung misst, analysiert und dokumentiert. Alle Maßnahmen der Kooperation und Koordinierung müssen Menschenhandel in seiner Gesamtheit umfassen.

In Ansätzen sind die dafür erforderlichen Strukturen bereits aufgebaut. In fast allen Bundesländern sowie auf Bundesebene gibt es Vernetzungsgremien, die eine koordinierende Funktion haben (siehe unter IV.2.). In den meisten Ländern hat die Polizei mit den Fachberatungsstellen Kooperationsvereinbarungen abgeschlossen zur arbeitsteiligen Vorgehensweise in Fällen von Menschenhandel (siehe unter IV.3.).

Derzeit fehlen:

- ein Vernetzungsgremium auf Bundesebene, das alle Formen des Menschenhandels bearbeitet

- eine Nationale Berichterstattungsstelle gegen Menschenhandel
- Vernetzungsgremien und Kooperationsabsprachen in Bezug auf Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung in den Bundesländern Schleswig-Holstein, Thüringen und Bremen
- regionale Vernetzungsgremien in Bezug auf Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung in allen Bundesländern außer Berlin.

## 1. Bund-Länder-Arbeitsgruppe Menschenhandel erweitern



**Die Bund-Länder-AG Menschenhandel entwickelt ein fachliches Konzept für die Vernetzung auf Bundesebene, das entsprechend der menschenrechtlichen Verpflichtung alle Formen des Menschenhandels sowie alle Akteure, die relevante Schnittstellen zum Themenfeld Menschenhandel / Arbeitsausbeutung aufweisen, integriert.**

Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe (BLAG) Menschenhandel ist beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) angesiedelt und konzentriert sich seit ihrer Gründung im Jahr 1997 im Wesentlichen auf den Bereich Frauenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung. Das Gremium ist ressortübergreifend und interdisziplinär besetzt mit Vertreterinnen und Vertretern des Staates und der Zivilgesellschaft aus Bund und Ländern. Die BLAG gewährleistet einen fachlichen Austausch zwischen den Beteiligten,

identifiziert Praxisprobleme und erarbeitet fachübergreifende Empfehlungen an die zuständigen Entscheidungsträgerinnen und –träger auf Bundes- und Landesebene. Ende 2012 hat sich das Gremium durch einstimmigen Beschluss von der BLAG Frauenhandel zur BLAG Menschenhandel umbenannt. Es ist davon auszugehen, dass die Umbenennung Konsequenzen in Bezug auf Beteiligung, Mandat und Inhalte haben wird.

Parallel dazu wird das Thema Menschenhandel zunehmend facettenreicher. Neue Ausbeutungsformen wie Betteltätigkeit oder das Ausnutzen strafbarer Handlungen werden im Rahmen der aktuellen EU-Richtlinienumsetzung<sup>150</sup> in das Strafgesetz aufgenommen. Verurteilungen im Bereich Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung zeigen immer neue Branchen, in denen Menschenhandel vorkommt. Das Thema Kinderhandel rückt verstärkt in den Fokus der EU.<sup>151</sup> Dementsprechend gewinnen auch neue staatliche Akteure an Bedeutung für die Bekämpfung von Menschenhandel. Ein gesamtstrategischer Ansatz der Bundesregierung liegt zurzeit nicht vor.

### Empfehlungen

- Die Bund-Länder-AG Menschenhandel (BLAG) entwickelt unter Einbeziehung der für Finanzen und Arbeit zuständigen Bundesressorts ein fachliches Konzept für die Vernetzung auf Bundesebene. Dabei sollten folgende Punkte berücksichtigt werden:
  - Integration aller Formen des Menschenhandel sowie aller Akteure, die relevante Schnittstellen zum Themenfeld Menschenhandel / Arbeitsausbeutung aufweisen; das sind zumindest die Gewerkschaft, die Bundesagentur für Arbeit, die Finanzkontrolle Schwarzarbeit und der Bereich der Flüchtlings- und Migrationsberatung.
  - Vermeidung isolierter Doppelstrukturen und ressourcenschonender Einsatz der Teilnehmenden; die Erfahrung

der Praxis, dass es mehr Gemeinsamkeiten als Unterschiede zwischen Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung und zur sexuellen Ausbeutung gibt, weisen stark darauf hin, dass ein Gremium sinnvoll ist.

- Die Mitglieder der BLAG entwickeln einen mehrjährigen Arbeitsplan für die nächste Legislaturperiode.
- Die BLAG initiiert einen Aktionsplan Menschenhandel der Bundesregierung. Zwar wird Menschenhandel bereits in verschiedenen Aktionsplänen der Bundesregierung thematisiert.<sup>152</sup> Dies betrifft aber jeweils nur Teilaspekte des Menschenhandels, wie sexuelle Ausbeutung oder minderjährige Betroffene.
- Die BLAG überprüft die bisher erstellten Materialien systematisch und ergänzt sie um das Thema Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung, z.B.:
  - Vorlage für ein „Kooperationskonzept zwischen Fachberatungsstellen und Polizei für den Schutz von Opferzeuginnen und –zeugen“
  - Arbeitspapier zur Standardisierung der Aus- und Fortbildung im Deliktbereich Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, Nr. 106/2007

Weitere Empfehlungen für die BLAG finden sich an folgenden Stellen: Identifizierung potenziell Betroffener (S. 22); EU-Bürgerinnen und –Bürger (S. 50); Strukturentwicklung BLAG (S. 52–53); regionale Vernetzungsgremien (S. 59); regionale Kooperationsvereinbarungen (S. 60).

<sup>150</sup> Siehe Fn. 2.

<sup>151</sup> So hat zum Beispiel die EU-Richtlinie gegen Menschenhandel erstmals einen Schwerpunkt auf Schutz und Unterstützung von Kindern, Artikel 14–16.

<sup>152</sup> Aktionsplan II der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen vom 26.07.2007; Aktionsplan 2011 der Bundesregierung zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt und Ausbeutung.

## 2. Regionale Vernetzungsgremien weiterentwickeln



Die langjährig bestehenden regionalen Vernetzungsgremien ziehen eine Zwischenbilanz und überprüfen, wie sie „neue“ Themen im Bereich Menschenhandel integrieren können und inwieweit sie „alte“ Themen erneut aufgreifen müssen.

In den meisten Bundesländern gibt es regionale Vernetzungsgremien zu Menschenhandel – etwa Runde Tische, Fachkommissionen, Arbeitsgruppen.<sup>153</sup> Sie haben den Auftrag, die Arbeit aller staatlichen und nicht-staatlichen Stellen der Region aufeinander abzustimmen, damit Menschenhandel möglichst effektiv bekämpft und eine bedarfsgerechte Versorgung der Betroffenen sichergestellt werden kann. Die Arbeit der Gremien stellt die strukturellen Weichen für die Einzelfallarbeit der Beratungsstellen. So haben zum Beispiel im Rahmen dieser Vernetzungsgremien Beratungsstellen und Behörden miteinander Verfahrenswege vereinbart, die es ermöglichen, Betroffene von sexueller Ausbeutung sicher unterzubringen, sie kurzfristig mit staatlichen Leistungen zu versorgen und aufenthaltsbeendende Maßnahmen auszusetzen. Mängel im Bereich der Unterstützungsarbeit mit Betroffenen von Arbeitsausbeutung haben den Stellenwert der Arbeit dieser Gremien in den letzten Jahren nochmal besonders deutlich gemacht. Für diese Gruppe greift die bestehende „Infrastruktur“ nur selten.

### 2.1 Gesamtfederführung Menschenhandel einrichten

Die Arbeit der Vernetzungsgremien ist mit Ausnahme von Berlin bisher in allen Bundesländern auf die sexuelle Ausbeutung beschränkt. Die Gremien arbeiten unter der Federführung von Frauen- oder Sozialressorts oder einer Fachberatungsstelle gegen Frauenhandel. Vereinzelt, z.B. in Rheinland-Pfalz, haben Arbeitsressorts das Thema Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung aufgegriffen und mit personellen Ressourcen ausgestattet. Es fehlt aber an einer ministeriellen Gesamtkoordinierung Menschenhandel und damit auch an der Sicherstellung von wechselseitigem Wissenstransfer zwischen den Bereichen der sexuellen Ausbeutung und dem Bereich der Arbeitsausbeutung.

Die Entwicklungen im Land Berlin haben gezeigt, dass gerade das Fehlen einer Gesamtkoordinierung dazu führen kann, dass nicht an dem bestehenden Wissenstand angesetzt, sondern das „Rad neu erfunden“ wird.

<sup>153</sup> Siehe für einen Überblick über die bestehenden Vernetzungsgremien Gatzke/Gabrecht (2011), S. 372, 380.

## 2.2 Von der Berliner Fachkommission Frauenhandel zur Fachkommission Menschenhandel – ein Beispiel<sup>154</sup>

Die Bekämpfung des Menschenhandels – früher hauptsächlich unter dem Aspekt der sexuellen Ausbeutung als Frauenhandel diskutiert – wurde bereits in den 1990-er Jahren zu einem Schwerpunkt der Arbeit der für Frauenpolitik zuständigen Senatsverwaltung. Während zuvor in erster Linie Frauen aus Südostasien betroffen waren, wurden nach dem Fall der Mauer und vor dem Hintergrund der Umwälzungen in den mittel- und osteuropäischen Staaten immer mehr Frauen auch aus Osteuropa nach Deutschland gehandelt. 1994 beauftragte die Senatsverwaltung die Beratungsstelle Ban Ying, eine Bestandsaufnahme über den Handel mit ausländischen Frauen in Berlin zu erstellen. Eine der daraus resultierenden Empfehlungen war die Einrichtung eines ressortübergreifenden Fachgremiums.

### Berliner Fachkommission Frauenhandel

1995 wurde die Fachkommission Frauenhandel unter dem Vorsitz der Staatssekretärin für Frauenpolitik ins Leben gerufen. Von Anfang an wurde Wert darauf gelegt, die Arbeit nicht nur auf eine stärkere Strafverfolgungsbereitschaft zu konzentrieren, sondern auch das Problembewusstsein für die komplexen und schwierigen Lebensbedingungen der betroffenen Frauen zu schärfen und sich für eine Verbesserung ihrer Situation einzusetzen. Ziel war und ist es, durch eine Koordination aller mit Menschenhandel befassten staatlichen und nicht-staatlichen Institutionen, angemessene und konkrete Lösungsansätze zu entwickeln. Großen Wert wurde von Anfang an darauf gelegt, Maßnahmenvorschläge mit den jeweils betroffenen behördlichen und nicht-behördlichen Praxisfeldern rückzukoppeln, um „Ideen vom grünen Tisch“ zu vermeiden. Der konkrete Arbeitsansatz war pragmatisch. Ausgehend von einem in der Praxis bestehenden Missstand – beispielsweise

der Tatsache, dass viele Betroffene (und potenzielle Zeuginnen) bei einer Razzia festgenommen und aufgrund ihres illegalen Aufenthaltes anschließend direkt in Abschiebegewahrsam genommen und abgeschoben wurden – wurden Maßnahmenvorschläge entwickelt. Zwangsläufig erfolgten in diesem Prozess eine engere Vernetzung und ein allmählicher, vorsichtiger Aufbau von Kooperationsbeziehungen zwischen Akteuren, die sich bislang eher ablehnend oder zumindest skeptisch gegenüber gestanden hatten. Mit zunehmender Etablierung tragfähiger Vernetzungs- und Arbeitsstrukturen wurden „die Wege kürzer“, viele Arbeitsergebnisse konnten dann in ein oder zwei Ad-hoc-AG-Sitzungen erzielt werden.

Durch die Arbeit der Fachkommission konnten in Berlin verschiedene Maßnahmen und Regelungen erarbeitet und umgesetzt werden. Im Folgenden werden exemplarisch einige Beispiele genannt, die für die hier beschriebene Strukturentwicklung von besonderer Bedeutung waren:

- Verbesserung der Modalitäten bei der Gewährung von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (Zentralisierung der Zuständigkeit beim Landesamt für Gesundheit und Soziales).
- 2008: Erweiterung der Kooperationsvereinbarung zwischen Polizei und Fachberatungsstellen um den Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft.
- Interdisziplinäre Fortbildungen für Polizei und Justiz.
- Entwicklung eines vorläufigen Unterbringungs- und Unterstützungsangebotes für männliche Betroffene des Menschenhandels, die nicht durch frauenspezifische Einrichtungen betreut werden können.

Auch wenn der Fokus auf Menschenhandel in der Prostitution lag, berücksichtigte die Kommission seit Beginn ihrer Arbeit auch weitere Formen des Menschenhandels, etwa den Heiratshandel oder den Handel in ausbeuterische Arbeitsverhältnisse – insbesondere in Diplomatenhaushalte.

<sup>154</sup> Der Beitrag wurde verfasst von Barbara Loth, Staatssekretärin für Frauen, Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen. Ansprechpartnerin für Rückfragen: Malin Schmidt-Hijazi, Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen Referat Frauen in besonderen Konflikt- und Lebenslagen, Malin.Schmidt-Hijazi@senaif.berlin.de.

### Berliner Bündnis gegen Menschenhandel

2005 wurde das Strafrecht reformiert und der Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft als eigenständiger Straftatbestand eingeführt. Auch in der politischen Diskussion auf nationaler und internationaler Ebene rückte diese Ausprägung des Menschenhandels immer stärker ins Bewusstsein. Im Sommer 2009 hat sich im Rahmen eines EU-Projektes das „Berliner Bündnis gegen Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung“ (BBGM) gegründet. Projektpartner waren die Berliner Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen (zu Projektbeginn noch Integration, Arbeit und Soziales), die Internationale Organisation für Migration (IOM), die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) und der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB). Das Projekt war zeitlich befristet und lief im Sommer 2012 aus. Ziel war es, Arbeitsausbeutung und Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung verschärft als Menschenrechtsverletzung und als diskriminierende Praxis in der Arbeitswelt wahrzunehmen. Des Weiteren sollte ein umfassender Ansatz zur Bekämpfung dieser Phänomene, zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit und zur Unterstützung der Betroffenen in Berlin-Brandenburg aufgezeigt werden. Zielgruppe waren Institutionen und Berufsgruppen, die mit Betroffenen in Kontakt kommen, und die in die Lage versetzt werden sollten, Betroffene adäquat zu unterstützen bzw. die Strafverfolgung zu verbessern. Exemplarisch seien hier einige der Arbeitsergebnisse aufgeführt:

- Erstellung von Öffentlichkeitsmaterialien
- Erstellung von Studien zum Ausmaß des Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung in Berlin-Brandenburg und zum arbeitsrechtlichen Informationsbedarf von Arbeitsmigrantinnen und -migranten
- Schulungen für verschiedene Berufsgruppen und Erstellung eines Trainingshandbuchs

### Von einer Doppelstruktur zu einer Gesamtkoordination

Berlin befand sich somit in der besonderen Situation, dass von 2009 bis 2012 zwei unterschiedliche Koordinierungsgremien parallel zwei Erscheinungsformen

des Deliktes Menschenhandel behandelten. Die Gremien, die sich in Struktur und Arbeitsweise unterschieden, wussten zwar voneinander, es gab jedoch keine Gesamtkoordination, die einen systematischen Erfahrungstransfer zwischen den Gremien bzw. eine Zusammenführung von Arbeitsergebnissen hätte gewährleisten können. Dies führte dazu, dass teilweise „das Rad neu erfunden“ und Maßnahmen gedoppelt wurden, was bei den verhältnismäßig geringen Fallzahlen im Bereich Menschenhandel zu einer übermäßigen Beanspruchung und Irritationen bei einzelnen Beteiligten geführt hat. Auch die inhaltliche Weiterentwicklung von Fachpositionen wurde dadurch erschwert.

Diese Erfahrungen haben aus Sicht der Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen verdeutlicht, dass es sowohl im Hinblick auf die Akteure als auch im Hinblick auf die für sinnvoll geachteten Maßnahmen (Kooperationsvereinbarungen, Fortbildungen, Sensibilisierung) so viele Überschneidungen gibt, dass der Aufbau bzw. die Aufrechterhaltung von zwei ressourcenintensiven Parallelstrukturen – einmal orientiert am § 232 StGB, einmal am § 233 StGB – nicht sinnvoll ist.

### Berliner Fachkommission Menschenhandel

Um Ressourcen zu bündeln und Synergieeffekte zu erzielen, beschloss die Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen unter der Leitung ihrer Senatorin Dilek Kolat 2012, eine neue Berliner Fachkommission Menschenhandel ins Leben zu rufen. Die Initiative für diese Neustrukturierung ging von einigen Mitgliedern der Fachkommission Frauenhandel aus, die in ihrer Arbeit zunehmend mit beiden Phänomenen des Menschenhandels konfrontiert waren. Den Diskussionsprozess förderte, dass die Ressorts Arbeit, Integration und Frauen, die aktiv und gestaltend an der Fachkommission Frauenhandel bzw. dem BBGM beteiligten waren und gemeinsam die oben dargestellten Erfahrungen gemacht hatten, durch den neuen Ressortzuschnitt nach den Wahlen im Jahr 2011 in einer gemeinsamen Senatsverwaltung zusammengefasst worden waren.

Aufgrund der langjährigen Expertise, der insgesamt überproportionalen Betroffenheit von Frauen sowie der Bedeutung eines gendersensiblen Ansatzes wurde die

Koordination der neuen Fachkommission Menschenhandel im Frauenressort verortet; eine Verlagerung von inhaltlichen Zuständigkeiten der Bereiche Arbeit und Integration hin zur Abteilung Frauen ist damit nicht verbunden. Als Beispiel sei hier der in 15 Sprachen vorliegende Flyer „Gute Arbeit“ genannt, der über Mindestlöhne informiert und von der Abteilung Arbeit als präventive Maßnahme gegen Arbeitsausbeutung entwickelt wurde.<sup>155</sup>

Um das Thema Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung in seiner ganzen Dimension zu berücksichtigen, wurde die bisherige Fachkommission um neue Akteure erweitert. Um jedoch die Kommission nicht zu groß werden zu lassen, wurden einige bisherige Akteure nicht erneut angefragt. Die folgende Darstellung verdeutlicht die jeweilige Zusammensetzung:

#### Fachkommission Frauenhandel (alt)

- Senatsverwaltung für Frauen
- Büro des Integrationsbeauftragten des Senats
- Senatsverwaltung für Inneres (Bereich Polizei und Aufenthaltsrecht)
- Senatsverwaltung für Justiz
- Landesamt für Gesundheit und Soziales
- LKA (Bereich MH/sex. Ausbeutung)
- Ban Ying Koordinationsstelle und Zufluchtswohnung
- Zufluchtswohnung Ona
- IN VIA Beratungsstelle
- Hydra (Beratung für Prostituierte)
- 5 bezirkliche Zentren für sexuelle Gesundheit und Familienplanung
- Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen, Potsdam
- Integrationsbeauftragte Brandenburg
- Rechtsanwältinnen

ca. 20 Mitglieder

#### Fachkommission Menschenhandel (seit Anfang 2013)

- Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen (mit jeweils eigener Vertretung der einzelnen Abteilungen)
- Senatsverwaltung für Inneres (Bereich Polizei und Aufenthaltsrecht)
- Senatsverwaltung für Justiz
- Landesamt für Gesundheit und Soziales
- LKA (beide Bereiche, §§ 232, 233 StGB)
- Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS)
- Ban Ying Koordinationsstelle und Zufluchtswohnung,
- Zufluchtswohnung Ona
- IN VIA Beratungsstelle
- Hydra (Beratung für Prostituierte)
- ein bezirkliches Zentrum für sex. Gesundheit
- SOLWODI
- Beratungsstelle für Migrant/innen von Arbeit und Leben e.V. (DGB)
- Beratungsbüro für entsandte Beschäftigte (DGB)
- Faire Mobilität (DGB)
- AK Undokumentierte Arbeit (ver.di)
- Anlaufstelle für europäische Wanderarbeiter/-innen (suedost Europa) Kultur e.V.) (ggf. ad hoc: Ministerien Brandenburg und Rechtsanwältinnen).

ca. 20 Mitglieder

#### Konstituierung der Berliner Fachkommission Menschenhandel

Die konstituierende Sitzung fand am 21.01.2013 unter der Leitung der Senatorin für Arbeit, Integration und Frauen, Dilek Kolat, statt.

Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass Menschenhandel und extreme Arbeitsausbeutung in der Praxis und

<sup>155</sup> [http://www.berlin.de/sen/arbeit/tarifregister/flyer\\_gute\\_arbeit.html](http://www.berlin.de/sen/arbeit/tarifregister/flyer_gute_arbeit.html).



in ihrer Auswirkung auf die Betroffenen häufig schwer voneinander abzugrenzen sind, hat die Kommission in dieser Sitzung ihr Mandat wie folgt definiert:

Die Kommission befasst sich primär mit Fallkonstellationen, in denen die Betroffenen als potenzielle Zeuginnen bzw. Zeugen im Sinne der §§ 25 Abs. 4a und Abs. 4b AufenthG gelten können. Damit sind nicht nur die §§ 232 und 233 StGB umfasst, sondern auch illegal Beschäftigte mit Arbeitsbedingungen, die in einem auffälligen Missverhältnis zu den Bedingungen deutscher Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer stehen. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass es auch bei dieser Mandatsdefinition Grenzfälle geben kann, z.B. die legal arbeitende, aber extrem ausgebeutete Pflegekraft. Eine gewisse Flexibilität hinsichtlich des Mandats ist notwendig und in den Eigenheiten des Delikts begründet.

In der konstituierenden Sitzung wurden folgende Arbeitsgruppen und nächste Schritte vereinbart:

- AG Versorgung und Unterbringung von Menschen, die von extremer Arbeitsausbeutung betroffen sind
- AG Sensibilisierung relevanter Institutionen für die Thematik Menschenhandel / Arbeitsausbeutung und extreme Arbeitsausbeutung
- AG Situation Betroffener im Gerichtsverfahren
- AG Kooperation zwischen Justiz, Polizei und Nichtregierungsorganisationen
- AG Aufenthaltsrecht und soziale Sicherung von EU-Bürgerinnen und Bürgern
- Workshop für wechselseitigen Erfahrungstransfer

### Erstes Fazit

Mittlerweile haben die Arbeitsgruppen ihre Arbeit aufgenommen und der Workshop hat stattgefunden. Für ein abschließendes Fazit ist es zwar noch zu früh, erste Erfahrungen machen jedoch deutlich:

- Trotz aller Gemeinsamkeiten zwischen Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung und zur Arbeitsausbeutung sind die Unterstützungsstrukturen sehr unterschiedlich ausgeprägt; es bestehen diesbezüglich wechselseitige Wissenslücken, die es zu schließen gilt.

- Für einen Arbeitsprozess „alter“ und „neuer“ Akteure auf Augenhöhe ist es wichtig, einen gemeinsamen Erfahrungsstand zu schaffen. Der erwähnte Workshop hat sich in Berlin als sehr hilfreiches Instrument hierfür erwiesen.
- Sowohl Bereitschaft als auch Bedarf sind vorhanden, Wissen und Expertise zu teilen, um so auch für die eigene Arbeit zu profitieren.
- Es besteht ein großes Interesse, bestehenden Strukturen zu vernetzen.
- Die Themen der Arbeitsgruppen sind zwar nicht neu, durch die Erweiterung um die Eigenheiten der Arbeitsausbeutung entstehen jedoch neue Perspektiven, die für eine inhaltliche Weiterentwicklung hilfreich sein können.
- Eine klare Zuständigkeit in den Ressorts für die Koordinierung der Aktivitäten in einem Ressort fördert einen transparenten Arbeitsprozess.

Bei einer Umstrukturierung bestehender Gremien zur Bekämpfung von Menschenhandel stellt sich zwangsläufig die Frage nach den hierfür erforderlichen Ressourcen. Für die Einrichtung der Berliner Fachkommission Menschenhandel wurden keine zusätzlichen Ressourcen eingesetzt. Natürlich war insbesondere die Zeit rund um die konstituierende Sitzung arbeitsintensiv. Der mit der Koordinierung verbundene Arbeitsaufwand unterschied sich jedoch nicht wesentlich von der Mitarbeit der parallel arbeitenden Gremien zwischen 2009 und 2012. Außerdem bewirkte die Konstituierung der Fachkommission Menschenhandel in Berlin etliche positive und belebende Impulse, so dass die erste Bilanz eine positive ist.



## Empfehlungen

- Die federführenden Institutionen (Ministerium, NGO) der bestehenden Vernetzungsgremien initiieren eine Zwischenbilanzierung der Arbeit mit allen beteiligten Akteuren. Die Gremien sollen zum einen prüfen, ob und wie das „neue“ Thema Arbeitsausbeutung in die Vernetzung aufgenommen werden kann, und ob zum anderen „alte“ Themen wie die staatliche Entschädigung der Betroffenen oder die Berücksichtigung der Rechtsansprüche in Strafverfahren erneut auf die Agenda gesetzt werden müssen.
- Die langjährig mit dem Thema Frauenhandel befassten Frauen- bzw. Sozialministerien oder die vereinzelt im Themenfeld Arbeitsausbeutung aktiven Arbeitsressorts initiieren eine ressortübergreifende Diskussion darüber, wie die Aktivitäten zum Thema Menschenhandel in der gesamten Bandbreite regional koordiniert werden können.
- In den Bundesländern werden verschiedene Modelle der Vernetzung erprobt und evaluiert. Denkbar sind zum Beispiel:
  - Ein Vernetzungsgremium, das alle Facetten des Menschenhandels bearbeitet und entsprechend besetzt ist.<sup>156</sup>
  - Ein Vernetzungsgremium mit dem Schwerpunkt sexuelle Ausbeutung mit einer ständigen Unterarbeitsgruppe, die sich mit den Besonderheiten von Arbeitsausbeutung beschäftigt.
  - Zwei Vernetzungsgremien sexuelle Ausbeutung / Arbeitsausbeutung, deren Arbeit unter einer Gesamtfederführung koordiniert wird.
- Die für die bereits bestehenden Vernetzungsgremien zuständigen Fachministerien gewährleisten den Erfahrungsaustausch über regionale Entwicklungen, beispielsweise im Rahmen der regelmäßigen Treffen der Leitungen der Frauen- und Gleichstellungsressorts des Bundes und der Länder.

- Die BLAG Menschenhandel setzt die begonnene Dokumentation des Entwicklungsstandes in den Ländern kontinuierlich fort und koppelt sie regelmäßig an die Länder zurück.

## 3. Regionale Kooperationsvereinbarungen



**Die bestehenden Kooperationsvereinbarungen werden um das Thema Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung sowie einschlägige Akteure wie gewerkschaftliche Beratungsstellen erweitert. Minderjährige Betroffene sollten dabei berücksichtigt werden.**

Gemäß Artikel 11 Abs. 4 der EU-Richtlinie 2011/36 treffen die Staaten Maßnahmen, um in Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen und der Zivilgesellschaft Verfahren festzulegen für die frühzeitige Erkennung, Unterstützung und Betreuung von Opfern sowie für ihren Schutz.

Solche Verfahren entsprechen den in 13 Bundesländern bereits bestehenden Kooperationsvereinbarungen zwischen Fachberatungsstellen und der Polizei. Hierin werden Grundsätze der Zusammenarbeit, Zielgruppen sowie Aufgaben der Vertragspartnerinnen und -partner im Zusammenhang mit deren Arbeit gegen Menschenhandel festgelegt.<sup>157</sup> Die Kooperationsvereinbarungen in den Bundesländern wurden alle individuell vereinbart und entwickelt. Daher haben sie unterschiedliche Inhalte, Zielgruppen und zum Teil auch verschiedene Partnerinnen und Partner sowie eine unterschiedliche Ausgestaltung der Vereinbarungen beispielsweise in Form von Verträgen oder Erlassen. Grundsätzlich beteiligt sind jedoch immer die Strafverfolgungsbehörden und die spezialisierten Fachberatungsstellen; ergänzend hinzukommen auch andere Akteure wie z.B. Jugendämter, Sozial-

<sup>156</sup> So zum Beispiel die Empfehlung an Deutschland im aktuellen „Trafficking in Persons Report“: U.S. Department of State (2013), S. 177.

<sup>157</sup> Grundlage für die Kooperationsverträge ist eine von der BLAG Frauenhandel entwickelte Vorlage: <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/gleichstellung,did=73024.html>; siehe für einen Überblick der Kooperationsverträge in den Bundesländern Gatzke/Gabrecht (2011), Fn. 147.

und Ausländerbehörden. Kernelement aller Vereinbarungen ist die Festlegung der Zielgruppen, der Aufgaben sowie die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden und der Fachberatungsstellen im Umgang mit den Betroffenen.

Die Vereinbarungen sind nach Einführung des Straftatbestandes Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung (§ 233 StGB) nur in einigen Bundesländern auf die Zielgruppe der Opfer von § 233 StGB erweitert worden und beziehen sich somit überwiegend auf Betroffene von sexueller Ausbeutung. Als Vertragspartner fehlt bei allen Kooperationsvereinbarungen die Finanzkontrolle Schwarzarbeit. Auch die Gruppe der minderjährigen Betroffenen spielt bislang in den Kooperationsvereinbarungen des Bundes oder der Länder kaum eine Rolle.

### Empfehlungen

- Die BLAG Menschenhandel erweitert das bestehende „Kooperationskonzept zwischen Fachberatungsstellen und der Polizei für den Schutz von Opferzeugen und -zeuginnen von Menschenhandel“ um Themen und Akteure. Dies umfasst das Thema Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung, die spezielle Situation minderjähriger Betroffenen sowie die Unterbringung von Männern und Familien. Dementsprechend sollten in den Prozess Gewerkschaften, die Finanzkontrolle Schwarzarbeit sowie Jugendämter mit einbezogen werden.
- Die Ministerien der übrigen Bundesländer wirken darauf hin, dass im Rahmen der regionalen Vernetzungsgremien (Runde Tische, Fachkommissionen etc.) die bestehenden Kooperationsverträge überprüft werden. Zentrale Fragen sind: Ist die Vorlage der BLAG auf die Region übertragbar? Sind alle rechtlichen Änderungen der letzten Jahre in den Kooperationsvertrag aufgenommen? Wie können Akteure aus dem Bereich der Arbeitsausbeutung und der Jugendhilfe einbezogen werden?

- Die Ministerien der Länder, in denen es bisher keine Kooperationsvereinbarung gibt – Schleswig-Holstein, Thüringen und Bremen –, wirken darauf hin, dass eine solche Vereinbarung zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Stellen abgeschlossen wird.

## 4. Entwicklung von Beratungsangeboten



**Aufeinander abgestimmte Beratungs- und Unterstützungsangebote für alle Betroffenen des Menschenhandels – Frauen, Männer, Kinder – sollten in ganz Deutschland eingerichtet werden.**

Die Konvention (Artikel 12) wie die Richtlinie (Artikel 11) sehen umfangreiche Verpflichtungen der Staaten zur Unterstützung und Betreuung aller Betroffenen von Menschenhandel vor.

In Deutschland gibt es verschiedene Beratungsangebote für Betroffene von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung. Schwerpunkt der Arbeit der spezialisierten Fachberatungsstellen gegen Menschenhandel ist die psychosoziale Beratung und Betreuung von Frauen. Dies umfasst im Wesentlichen die sichere Unterbringung, eine Absicherung lebensnotwendiger Grundbedürfnisse, eine gesicherte Aufenthalts- und Lebenssituation sowie die Begleitung der Zeuginnen im Strafverfahren.<sup>158</sup> Die gewerkschaftliche Beratung legt traditionell einen Schwerpunkt auf die arbeits- und sozialrechtlichen Beratung. Für den Bereich der Arbeitsausbeutung von Migrantinnen und Migranten hat der DGB mittlerweile eigene Projekte entwickelt:<sup>159</sup> Das Projekt „Faire Mobilität“ umfasst sechs Beratungsstellen mit jeweils einem branchenspezifischen Schwerpunkt, die eine Beratung für mobile Beschäftigte aus Ost- und Mitteleuropa anbieten.<sup>160</sup>

<sup>158</sup> Eine Übersicht über die spezialisierten Fachberatungsstellen gegen Menschenhandel sowie deren Leistungsangebote sind unter [www.kokbuero.de](http://www.kokbuero.de) zu finden.

<sup>159</sup> Eine umfassende Übersicht über die gewerkschaftlichen Beratungsangebote für Zuwanderinnen und Zuwanderer findet sich in Dälken (2012), S. 33 ff.

<sup>160</sup> [www.faire-mobilität.de](http://www.faire-mobilität.de).

Hinzu kommen die Beratungsstellen für undokumentierte Migrantinnen und Migranten.<sup>161</sup>

Diese Schwerpunktsetzung führt dazu, dass die meisten Beratungsangebote derzeit keine umfassende Beratung der Betroffenen aller Formen von Menschenhandel leisten können. Die spezialisierten Fachberatungsstellen gegen Menschenhandel haben zum Teil kein Mandat für die Beratung, keine Ressourcen und/oder keine spezifische Fachexpertise in Bezug auf die Beratung von Betroffenen des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung oder von männlichen Betroffenen. Das Angebot der gewerkschaftlichen Beratung ist in der Regel auf das Arbeits- und Sozialrecht beschränkt. Gerichtlicher Rechtsschutz hängt von einer Mitgliedschaft in der Gewerkschaft ab. Psychosoziale Begleitung, Expertise im Straf- und Aufenthaltsrecht können zum Teil fehlen. Insgesamt fehlt es damit an einem flächendeckenden qualifizierten Beratungsangebot und an der Verschränkung „alter“ wie „neuer“ Beratungsstrukturen.

Betroffene von Menschenhandel / Arbeitsausbeutung können aber einen Bedarf an all diesen unterschiedlichen Leistungsangeboten der Beratungsstellen haben. Im Fokus aller Überlegungen stehen die Bedürfnisse der Betroffenen sowie die Stärkung ihrer Rechte. Maßstab für die Weiterentwicklung des Beratungssystems könnte demzufolge eine gemeinsame Diskussion über den sogenannten „rechtebasierten Ansatz“ sein. „Dieser beruht auf dem Gedanken, dass Unterstützungsangebote an „Rechtssubjekte“ adressiert und Unterstützung bei der Durchsetzung von Rechtsansprüchen breiter und grundsätzlicher verankert werden, so dass Unterstützung nicht an die Selbst- oder Fremdbezeichnung von „Opfern von Menschenhandel“ gebunden wird, sondern auch für Beschäftigte in Ausbeutungssituationen oder Migrantinnen und Migranten in verletzlicher Situationen gilt.“<sup>162</sup> Auch gender- und migrationsspezifische Belange der Betroffenen sollten in die Überlegungen miteinfließen.

#### 4.1 Beratungsangebot für Betroffene von Menschenhandel weiterentwickeln

Bislang wird die Wahrung der Rechte bei den Fachberatungsstellen in erster Linie durch die Informationsvermittlung und Hilfe bei der Klärung der rechtlichen Gesamtsituation (z.B. in Aufenthalts- und Leistungsfragen) sowie durch Vermittlung von Rechtsberatung durchgeführt.<sup>163</sup> Es kann bisher jedoch in der Praxis häufig kein aktiver und fest integrierter Prozess der Durchsetzung dieser Ansprüche in der Beratungsarbeit stattfinden. Die Beratenden haben den gesamten Bedarf der Klientinnen und Klienten im Bewusstsein und häufig spielen andere Fragestellungen zunächst eine Rolle, wie beispielsweise die soziale Absicherung.

##### Fallunabhängige Verzahnung von psychosozialer und rechtlicher Beratung

In der Praxis hat sich gezeigt, dass eine enge, fallunabhängige Verzahnung zwischen psychosozialer und rechtsanwaltlicher Beratung eine Fokussierung auf die Durchsetzung der Rechtsansprüche der Betroffenen unterstützt. So hat beispielsweise ein Projekt, das Rechtsanwältinnen und Beraterinnen im Tandem geschult hat, gezeigt, dass der interdisziplinäre Austausch über Verfahren, die rechtliche Kompetenz der Beratenden im Einzelfall erhöht, zur Reflexion der eigenen Arbeit führt und im Umgang mit zukünftigen Fällen sensibilisiert.<sup>164</sup> Auch institutionelle Einbindung von Juristinnen und Juristen wie die Beschäftigung von Rechtsanwältinnen in Beratungsstellen oder wöchentliche juristische Sprechstunden in Beratungsstellen zeigen ähnliche Wirkung.

<sup>161</sup> Siehe Fn. 94.

<sup>162</sup> Cyrus (2011), S. 348.

<sup>163</sup> Entnommen aus dem Handbuch zur Aus- und Fortbildung und Qualitätssicherung für Fachberatungsstellen für Betroffene von Frauen-/Menschenhandel, herausgegeben KOK, Juni 2012, Teil 1 sozialpädagogische Praxis, Kapitel VI- S. 26 ff.

<sup>164</sup> Projekt des KOK „Opferrechte stärken! Leistungen nach dem Opferentschädigungsgesetz und der gesetzlichen Unfallversicherung für Betroffene des Menschenhandels“, Laufzeit: 1.8.2012 bis 31.1.2013.

### Erweiterung des Angebotes durch Kooperation zwischen gewerkschaftlichen Beratungsstellen und spezialisierten Fachberatungsstellen

Erfahrungen zeigen, dass spezialisierte Fachberatungsstellen und gewerkschaftliche Stellen Interesse an der Arbeit des anderen haben, gleichzeitig aber wenig voneinander wissen. Daher ist ein erster gemeinsamer Praxisworkshop auf Bundesebene in Planung. Ziel dieses Workshop ist es zunächst, Praktikerinnen und Praktiker aus den spezialisierten Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel und gewerkschaftliche Beratungsstellen zu dem Themenschwerpunkt Menschenhandel / Arbeitsausbeutung zusammenzubringen, um die Ziele, Aufgaben und Arbeit der Beratungsstellen gegenseitig besser kennenzulernen.

Parallel kommt es in einigen Bundesländern zunehmend zu einem Austausch und auch zur konkreten Zusammenarbeit zwischen Fachberatungsstellen und den gewerkschaftlichen Beratungsstellen. Dabei kommt es bisher häufig zu einer Arbeitsteilung, die sich an den jeweiligen Schwerpunkten orientiert: Arbeitsrechtliche Verfahren werden von den Gewerkschaften durchgeführt, und die spezialisierten Fachberatungsstellen gegen Menschenhandel gewährleisten den Opferschutz, die psychosoziale Beratung und Begleitung. Eine weitere Zuständigkeitsteilung ergibt sich anhand von Zielgruppen. So haben zum Beispiel die Fachberatungsstellen die Zielgruppe Frauen (Prostituierte, Pflegekräfte, Haushalt), und die gewerkschaftlichen Stellen haben in der Regel eine bestimmte Branche als Schwerpunkt (Bau, fleischverarbeitende Industrie, etc.).

Die Erfahrung der Beratungsstellen, die ihre Arbeit zunehmend auf mehrere Facetten der Ausbeutung erweitern, zeigen konkreten Weiterentwicklungsbedarf auf.

### 4.2 Die Verschränkung von sexueller Ausbeutung und Arbeitsausbeutung in der Beratung – ein Beispiel

Das Fraueninformationszentrum (FIZ) in Stuttgart begleitet schon lange Betroffene von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung. Seit 2011 hat FIZ sein Angebot für Betroffene von Arbeitsausbeutung erweitert. Dies erfolgte im Rahmen von zwei Projekten: „FairCare“ – das unter anderem osteuropäische Frauen in der häuslichen Pflegeberät, und „Wer informiert ist, ist geschützt“, ein EU-Projekt zu Menschenhandel und Arbeitsausbeutung, bei dem Prävention, Beratung Betroffener und Vernetzung mit Partnerinnen und Partnern in Rumänien geleistet wurden. Im Jahr 2012 beriet FIZ in den beiden Projekten insgesamt rund 60 Personen.<sup>165</sup>

Dabei konnte FIZ Betroffene von Arbeitsausbeutung und Menschenhandel identifizieren, ihre Problemlagen erfassen und Beratung und Unterstützung anbieten. In diesem Zusammenhang wurde deutlich, dass das Problem der Ausbeutung in Deutschland alle personalintensiven Branchen betrifft.

#### Das Vorhalten von Beratungsangeboten macht den Bedarf der Betroffenen sichtbar

##### FairCare – Beratung für osteuropäische Betreuungskräfte

Es gibt geschätzt 120.000 - 150.000 osteuropäische Betreuungskräfte in Deutschland. Die Mehrheit von ihnen arbeitet irregulär und ohne Vertrag. Die Betroffenen sind nicht krankenversichert, erhalten weder Lohnfortzahlung im Krankheitsfall noch bekommen sie Urlaub. Für die Pflege- und Betreuungskräfte ist dies eine äußerst prekäre Lage. Deshalb entwickelte das Diakonische Werk Württemberg zusammen mit dem Verein für Internationale Jugendarbeit Württemberg e.V. und den Evangelischen Frauen in Württemberg das Projekt FairCare.<sup>166</sup>

<sup>165</sup> Der Beitrag wurde verfasst von Doris Köhncke, Leiterin des Fraueninformationszentrums FIZ, Stuttgart. Rückfragen unter: koehncke@vij-stuttgart.de.

<sup>166</sup> Darüber hinaus sind Kooperationspartner bei FairCare AIDRom, Rumänien sowie die Diakonie Polen. Laufzeit des Projektes ist Juli 2011 – Dezember 2013.

Betreuungskräfte werden im FIZ beraten und unterstützt, gleichzeitig findet Bewusstseinsbildung statt sowie ein Modellversuch einer legalen und fairen Vermittlung.

#### Wer informiert ist, ist geschützt

In diesem EU-Projekt arbeiten der Verein für Internationale Jugendarbeit Württemberg e.V. mit seiner Beratungsstelle FIZ, das Diakonische Werk Bremen und AID-Rom in Rumänien zusammen.<sup>167</sup> In der Beratung von Frauen und Männern aus Rumänien, die in Deutschland arbeiten wollten, fand FIZ den Projekttitel bestätigt: Häufig wurden die Betroffenen ausgebeutet, weil sie kaum über ihre Rechte und über Möglichkeiten sich zu wehren, informiert waren. Nun können sich Personen schon vor der Ausreise beraten lassen; zudem werden sie dabei unterstützt, potenzielle Arbeitsangebote auf ihre Seriosität hin zu prüfen. Dennoch bleibt oft das Dilemma, dass die wirtschaftliche Not viele dazu zwingt, sich auf Jobangebote einzulassen, selbst wenn diese nicht seriös sind und womöglich in Menschenhandel oder Ausbeutung führen. FIZ beriet in diesem Projekt Personen, die zum Beispiel in der Reinigung, Gastronomie oder in privaten Altenheimen schwere Arbeitsausbeutung erfuhren; in einem Fall lag Menschenhandel in einem Dönerrestaurant vor.

#### Parallelen zu Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung

Bei Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung herrschen vergleichbare Strukturen wie bei sexueller Ausbeutung – nicht umsonst sind die Straftatbestände nach §232 und §233 StGB parallel angelegt. Der gesamte Verlauf ist ähnlich; das betrifft sowohl die Anwerbung (falsche Versprechungen, Vortäuschung anderer Bedingungen, hoher Lohn in Aussicht gestellt) als auch das System der Ausbeutung und der Druck zur Fortsetzung der ausbeuterischen Arbeit (lange Arbeitszeiten, keine Erholungszeiten, Drohungen, angebliche Verschuldung, Vorenthaltung des Lohnes, falsche Informationen, Hinhaltetaktik, Isolation der Betroffenen). In Folge gelingt es den Arbeitgebenden, die Betroffenen in Abhängigkeit

zu halten und einzuschüchtern, so dass sie sich nicht schnell von dem Arbeitsverhältnis befreien und auch nicht für ihre Rechte (wie vorenthaltenen Lohn) eintreten können. Auch bei Arbeitsausbeutung scheuen sich Betroffene, über das Erlebte zu sprechen oder gar Anzeige zu erstatten. Deshalb haben es Strafverfolgungsbehörden auch hier sehr schwer, erfolgreich zu ermitteln und gegen Täterinnen und Täter vorzugehen, die noch dazu durch Firmensitze im Ausland schwer zu verfolgen sind.

#### Identifizierung Betroffener ist ähnlich schwierig wie bei Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung

Nach außen sieht formell gesehen alles in Ordnung aus: Ausweis, Papiere, Verträge sind zumeist vorhanden. Die dahinter stehenden Strukturen sind schwer zu erkennen, weil die Betroffenen verängstigt sind, nicht aussagen und Täterinnen und Täter sowie Vermittelnde aus verschiedenen Gründen schützen, etwa aus Loyalität oder Verwandtschaft zur Täterin oder zum Täter. Die Erfahrung von FIZ zeigt, dass sich die Betroffenen selbst nicht als Opfer einer Straftat sehen, weil sie mit dem wenigen Geld, das sie verdienen haben, zufrieden sind, oder weil sie denken, sie hatten einfach Pech. Die Strukturen auf Täterseite und oder der Mitwirkenden sind unterschiedlich und reichen von Einzelpersonen über Gruppen bis in den Bereich der organisierten Kriminalität.

#### Der Bedarf der Betroffenen ist ähnlich wie bei Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung

Betroffene von Arbeitsausbeutung brauchen ähnliche Unterstützung wie Betroffene von sexueller Ausbeutung. Auch sie haben das Problem, dass sie in der Regel beim Arbeitgebenden untergebracht sind. Sobald sie sich wehren, kündigen oder flüchten, müssen sie auch ihre Unterkunft verlassen und stehen (meist mittellos) auf der Straße. Entsprechend sind meistens folgende Maßnahmen bei der Beratungsarbeit notwendig:

- umfassende Information über rechtliche Möglichkeiten; dies umfasst aufenthalts-, alimentierungs-, und entschädigungsrechtliche Möglichkeiten

<sup>167</sup> Laufzeit des Projektes ist von Juni 2011 – Juni 2013.

- Beantragung der Bedenkfrist und Suche nach einem Rechtsbeistand, um darüber zu entscheiden, ob eine strafrechtliche Anzeige erstattet wird
- Krisenintervention und psychosoziale Betreuung
- muttersprachliche Beratung
- geschützte Unterbringung, Versorgung (Essen, Trinken, Kleidung)
- Sicherheit in Fällen von Bedrohung durch Täterinnen und Täter, auch bei einer Rückkehr
- eventuell medizinische (Erst-)Versorgung
- später eventuell Begleitung in Gerichtsverfahren

### Neues Fachwissen, neue Vernetzungen und strukturelle Weiterentwicklungen innerhalb der Beratungsstellen sind notwendig

#### Unterschiede zu Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung

Bei aller Ähnlichkeit gibt es auch Unterschiede, die vor allem für die Beratung und Begleitung eine Rolle spielen. Bisher ist die Problematik von Menschenhandel in Arbeitsausbeutung in Deutschland wenig bekannt, so dass Polizei, Finanzkontrolle Schwarzarbeit oder Arbeitsagenturen die Situation der Betroffenen selten verstehen. Im Gegenteil, Opfer von Ausbeutung werden immer noch zu oft als Täterinnen und Täter gesehen, die sich durch Schwarzarbeit strafbar machen. In der konkreten Arbeit ist die größte Herausforderung, dass es bisher kaum Unterstützungsstrukturen für Betroffene von Menschenhandel / Arbeitsausbeutung gibt, so dass konkrete Hilfsangebote schwierig sind: Wo können Betroffene geschützt unterkommen? Frauenhäuser oder Frauenschutzwohnungen kommen in diesen Fällen meist nicht in Frage. Und vor allem: Wie wird die Unterkunft finanziert? Wie wird die Person alimentiert? Wie wird die Rückkehr finanziert?

#### Unterschiede in der Beratung bei Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung im Vergleich zu Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung

- Frauen, Männer und Paare sind betroffen
- Der Zugang zu Betroffenen ist unterschiedlich: auf suchende Arbeit (z.B. auf dem Bau), oder Betroffene erhalten Kontakt über zum Beispiel Nachbarinnen,

Pfarrerinnen (z.B. bei Betreuungskräften) oder Anlaufstellen im Herkunftsland, über das Internet, Flyer, Gemeinden

- Nicht nur Einzelpersonen, auch Gruppen kommen zur Beratung
- Betroffene haben sich selbst strafbar gemacht wegen Schwarzarbeit
- Problem der Beweislast: zum Beispiel keine Nachweise über den vereinbarten und tatsächlich erhaltenen Lohn, über die geleisteten Arbeitsstunden oder über erfolgte Drohungen
- Probleme der finanziellen Unterstützung der Betroffenen
- Andere Netzwerke notwendig: Rechtsanwältinnen und -anwälte aus dem Bereich Arbeitsrecht, Kontakte zu Zoll und Finanzkontrolle Schwarzarbeit
- Kaum Bereitschaft zur Anzeige. Es wird fast nie ein Strafverfahren angestrebt und auch nur selten ein Arbeitsgerichts- / Zivilverfahren. Betroffene stellen meist nur Lohnforderungen, die sie außergerichtlich lösen wollen; insbesondere die strafrechtliche Verfolgung ist sehr schwierig, da Betroffene meist schon zufrieden sind, wenn sie etwas mehr Geld erhalten

Die Situation ist ähnlich wie vor Jahren bei Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung. Auch da gab es zunächst Unkenntnis bei Behörden und es fehlten Unterstützungsstrukturen. Die erfolgreichen Modelle, die hier aufgebaut wurden (wie z.B. Kooperationsleitfäden in den Bundesländern, konkrete Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner bei Behörden, Hilfsfonds für Betroffene), müssen dringend auf diesen Bereich des Menschenhandels erweitert werden.

#### Strukturelle Weiterentwicklung der Beratungsstelle

Natürlich erfordert die Erweiterung der Beratung auf die neue Zielgruppe auch eine strukturelle Weiterentwicklung der Beratungsstelle. FIZ profitiert von seiner langjährigen Erfahrung in der Beratung zu Frauenhandel im Erkennen der Ausbeutungsstrukturen, im Verständnis für die Betroffenen, in der psychosozialen Betreuung sowie durch die bestehenden Netzwerke in Deutschland und in Herkunftsländern. Auf diesem Fundament konnte FIZ aufbauen, um die Angebote für die neue Zielgruppe anzupassen.



### Erweiterte Aufgaben der Beratungsstelle

#### Fortentwicklung des rechtbasierten Ansatzes:

- Kontakt zu (anderen) Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten aufbauen, die bereit sind, auch gegen Beratungsschein oder ehrenamtlich zu arbeiten (Themen Arbeitsrecht aus Seite der Arbeitnehmenden, Arbeitsrecht von Migrantinnen und Migranten).
- Sich laufend über neue gesetzliche Regelungen informieren (zu Arbeitnehmerfreizügigkeit beziehungsweise Arbeitserlaubnis und anderen.).
- Konzepte erarbeiten für die außergerichtlichen Verhandlungen mit den Arbeitgebenden beispielsweise durch Kooperation mit den gewerkschaftlichen Beratungsstellen, um den Bedarf der Betroffenen auf ihren entgangenen Lohn zu unterstützen.
- Definition des Beratungsschwerpunktes (zum Beispiel auf bestimmte Zielgruppen nach Sprache und / oder nach Branche; Abgrenzung – man kann nicht alle Arbeitsausbeutungsfälle bewältigen!).

#### Vernetzungsstrukturen weiterentwickeln:

- Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner beim Zoll und Finanzkontrolle Schwarzarbeit gewinnen.
- Neue Vernetzungsstrukturen und Unterstützungsstrukturen schaffen: Gewerkschaften, muttersprachliche Gemeinden.

#### Bekanntmachung des eigenen Beratungsangebotes / Öffentlichkeitsarbeit verstärken:

- Strategie entwickeln, wie Betroffene vom Beratungsangebot erfahren.
- Öffentlichkeitsarbeit für dieses neue Thema leisten: beim eigenen Träger, bei Unterstützerinnen und Unterstützern (kirchliche Einrichtungen, Spenderinnen und Spendern, etc.), bei Journalistinnen und Journalisten, in Gesellschaft und Politik.
- Beratungsangebot bei anderen Beratungsstellen / Partnerinnen und Partnern bekannt machen.

#### Bedarf innerhalb der Beratungsstelle:

- Durch mehr Beratungen besteht mehr Personalbedarf und mehr / anderer Raumbedarf (eventuell ist ein an-

derer Zugang als zu Frauenschutz-Räumen nötig, oder es braucht größere Räume für Gruppen).

- Finanzierung des Angebots durch neue Projekte / Zuschüsse schaffen.
- Neue mehr Ehrenamtliche oder Honorarkräfte für Übersetzungshilfen.
- Beratungspraxis laufend reflektieren, weiterentwickeln.
- Neue Hilfsstrukturen aufbauen (wie, wo und mit wem kann Unterbringung, Rückkehr oder ähnliches geleistet werden?).

### Empfehlungen

- Erfahrungen zeigen auf, dass die Erstberatung entscheidende Weichen für die folgende Beratungsarbeit stellt. Ein umfassendes Beratungsgespräch über rechtliche Möglichkeiten für die Klientinnen und Klienten im Rahmen dieser Erstberatung ist beispielsweise für die Wahrung von Fristen notwendig. Daher ist es sinnvoll, zum Beispiel mit Bundesmitteln ein Modellprojekt zum Thema „Qualitätssicherung der Erstberatung unter Einbeziehung rechtlicher Ansprüche“ zu entwickeln. In diesem Modellprojekt würde unter anderem die Beratung durch eine Rechtsanwältin oder einen Rechtsanwalt institutionalisiert.
- Die Vernetzung der Fachberatungsstellen mit Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten aus verschiedenen Bereichen wie dem Strafrecht, Opferrecht, Ausländerrecht, Sozialrecht, Arbeitsrecht wird verstärkt. Regelmäßige Informationen zum Beispiel aus der Rechtsprechungsdatenbank des KOK und aus der gewerkschaftlichen Arbeit sollten kontinuierlich an die Anwaltschaft erfolgen.
- Auf Länderebene sollten Fachberatungsstellen und gewerkschaftliche Stellen über Möglichkeiten und Optionen einer regelmäßigen Kooperation diskutieren. Als weitere Maßnahme empfiehlt sich in jedem Bundesland ein Kennenlern-Workshop bzw. Praxisworkshop durchzuführen.<sup>168</sup>

<sup>168</sup> In der Fachkommission Menschenhandel Berlin wurden damit bereits gute Erfahrungen gemacht.



- Die Fachberatungsstellen sollten intern prüfen, ob und wie eine Erweiterung ihrer Struktur in der jeweiligen Region sinnvoll ist.
- Grundsätzlich sollte bei jeglicher Fachberatung das Thema Rechte und ihre Durchsetzung als fester Bestandteil in das Beratungsangebot aufgenommen werden, unerheblich ob im Rahmen von sexueller Ausbeutung oder Arbeitsausbeutung.

## 5. Vermittlungsagenturen regulieren

Wiederkehrende Berichte über die wirtschaftliche Ausbeutung, sexuelle Belästigung und Gewalt bis hin zu Menschenhandel von Au-pairs haben bereits 2006 dazu geführt, dass intensiv über die Qualitätssicherung bei der Vermittlung von jungen Menschen – überwiegend Frauen – in Gastfamilien diskutiert wurde.

Aktuell wiederholen sich sowohl diese Berichte aus Beratungsstellen<sup>169</sup> als auch die Forderungen nach einer Regulierung von privaten Vermittlungsagenturen im Bereich der Pflege, aber auch im Zusammenhang mit Werkverträgen.<sup>170</sup>

Mit steigendem Bedarf nach qualifizierten Fachkräften insbesondere im Pflegebereich wachsen auch die Verdienstmöglichkeiten von privaten Vermittlungsagenturen. Das Angebot der Agenturen ist für die Arbeitnehmer- wie für die Arbeitsgeberseite attraktiv. Die Agenturen werben die Pflegekräfte direkt an und vermitteln sie an Familien in Deutschland, oder sie leiten die bei Ihnen eingegangenen Vermittlungsaufträge an ausländische Entsendeunternehmen weiter. Auf diese Weise vermitteln sie den deutschen Pflegefamilien Personal, dessen Dienstleistung selbst bei einer 24 –Stunden-Pflege bezahlbar ist.

### Private Vermittlungsagenturen

Die Dienstleistungen der Agenturen sind sehr unterschiedlich und zum Teil auch abhängig von den für die verschiedenen europäischen Länder geltenden EU-Freizügigkeitsbestimmungen. So kann die Leistung einer Agentur darin bestehen, Dienstleistungsverträge zu Unternehmen in andere europäische Länder zu vermitteln, die im Rahmen der EU-Dienstleistungsfreiheit ihr Personal zeitlich befristet entsenden.<sup>171</sup> Andere Modelle übernehmen die direkte Entsendung, die Vermittlung von selbständigen Gewerbetreibenden<sup>172</sup> oder die Anstellung im Haushalt der zu pflegenden Person. Im Rahmen dieser Konstruktionen gibt es verschiedene Ansatzpunkte für Ausbeutung, die überwiegend auf der Intransparenz des Vermittlungssystems sowie der mangelnden Rechtskenntnis der Pflegekräfte und der Angehörigen der pflegebedürftigen Person basieren:

- Agenturen verlangen wiederkehrend hohe Vermittlungsgebühren.
- Agenturen arbeiten mit Zweitverträgen, so dass die Überprüfung des offiziellen Vertrages durch die ZAV<sup>173</sup> positiv ausfällt, der Zweitvertrag jedoch deutlich schlechtere Bedingungen aufweist.
- Mitunter werden die Vertragsbedingungen im Laufe der Arbeit verändert, oder Pflegekräfte sind plötzlich für mehrere zu pflegende Personen zuständig.
- Die Pflegekräfte werden nicht bei der Sozialversicherung angemeldet.
- Pflegekräfte werden zu Arbeiten eingesetzt, für die sie nicht qualifiziert sind und die sie überfordern, etwa zur Pflege von Schwerstkranken.

Auch für die deutschen Arbeitgebenden sind die Vertragsverhältnisse zum Teil nicht transparent. Sie zahlen monatlich Geld auf ein Konto der Agentur in der Annahme, dass es in vollem Umfang der Pflegekraft zukommt, diese versichert ist und sämtliche rechtlichen Anforderungen erfüllt sind.

<sup>169</sup> So zum Beispiel Komitowski (2012), S. 1.

<sup>170</sup> Agrar- und Wirtschaftsministerium in Niedersachsen wollen eine Zertifizierung für Werksvertragsunternehmen entwickeln, über die Arbeitskräfte in den Schlachtbetrieben eingesetzt werden. So wolle man insbesondere für ausländische Werksarbeitende faire Lebens- und Arbeitsbedingungen schaffen: <http://www.taz.de/Arbeitnehmerrechte-auch-in-Schlachtbetrieben/!115539/>.

<sup>171</sup> Bundestagsdrucksache 17/8193, S. 2.

<sup>172</sup> So gibt zum Beispiel das seit 2005 tätige deutsche Franchise-Unternehmen „Hausengel“ auf seiner Internetseite an, dass es insgesamt über 23.000 selbständige Pflegekräfte aus Osteuropa vermittelt hat. Siehe <http://www.hausengel.de/>.

<sup>173</sup> ZAV ist die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung der Bundesagentur für Arbeit.

### Erfahrungen mit der Regulierung von privaten Vermittlungsagenturen im Bereich Au-pair

Mit dem Beschäftigungsförderungsgesetz vom 26. Juli 1994 fand eine Deregulierung des Au-pair-Verhältnisses statt, und das Alleinvermittlungsrecht der bis dato für die Au-pair-Vermittlung zuständigen Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege wurde aufgehoben. Die Vermittlung erfolgt seitdem auch über private Agenturen. Im Zuge einer Liberalisierung der Arbeitsvermittlung wurde 2002 die Lizenzpflicht für Au-pair-Vermittlungsagenturen abgeschafft.

Aufgrund einer Häufung von Missbrauchsfällen hat die Gütegemeinschaft Au-pair zusammen mit dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2006 ein Gütezeichen für den Bereich der sogenannten Incoming Au-pair entwickelt; 2012 folgte das Gütezeichen für den Bereich der Outgoing<sup>174</sup> Au-pair. Die Gütezeichen beschreiben Qualitätsstandards im Bereich der Vermittlung und Betreuung von Au-pairs. Durch eine neutrale Prüfinstanz werden die teilnehmenden Agenturen kontrolliert. Den Au-pair-Beschäftigten sowie den Gastfamilien steht eine umfassende Vorbereitung und laufende Betreuung zu. Außerdem muss die Vermittlungsstelle mindestens fünf Tage in der Woche erreichbar sein; für Notfälle steht eine 24-Stunden-Hotline zur Verfügung. Von den aktuell über 300 Au-pair-Vermittlungsagenturen mit Sitz in Deutschland<sup>175</sup> sind derzeit jedoch nur 45 mit dem Gütesiegel ausgezeichnet.<sup>176</sup> Der Eintritt in die Gütegemeinschaft ist nicht verpflichtend. Demzufolge existiert eine Vielzahl von privaten Vermittlungsagenturen, die lediglich im Rahmen der gewerberechtlichen Vorschriften kontrolliert werden.

Die Erfahrungen zeigen, dass Frauen, die sich privat oder über Agenturen ohne Gütezeichen in Au-pair-Verhältnisse vermitteln lassen, gefährdeter sind als Frauen, die über geprüfte Agenturen vermittelt werden. Das Risiko, Opfer von Ausbeutung und Missbrauch im Au-pair-Verhältnis zu werden, scheint höher zu liegen.<sup>177</sup>

### Staatliche Vermittlungsagenturen

Die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung der Bundesagentur für Arbeit (ZAV) ist die einzige staatliche Vermittlungsagentur von Arbeitsplätzen an Drittstaatsangehörige bzw. EU- Bürgerinnen und -Bürger aus Ländern mit beschränkter Freizügigkeit. Sie sieht sich in folgender Rolle: „Die ZAV hilft, die richtigen Entscheidungen zu treffen. Als Ansprechpartnerin für den internationalen Arbeitsmarkt bieten wir Information und Beratung zum Thema Leben und Arbeiten in Deutschland und unterstützen Interessierte bei der Jobsuche.“<sup>178</sup>

Die ZAV kontrolliert jedoch lediglich schriftliche Unterlagen wie beispielsweise Arbeitsverträge. Eine Überprüfung der Arbeitsbedingungen vor Ort kann die Behörde nicht leisten.

#### Prävention von Arbeitsausbeutung am Beispiel eines Genehmigungssystems für Firmen und Vermittlungsagenturen in Großbritannien: Gangmasters Licensing Act and Authority (<http://gla.defra.gov.uk/>):

Im Jahr 2004 wurde durch den Tod von 21 chinesischen Muscheltauchern vor der Küste in Großbritannien eine öffentliche Debatte über Fälle schwerer Arbeitsausbeutung und die „Gangmaster“ genannten Arbeitskräftevermittler angestoßen. Als Konsequenz daraus, dass viele der Arbeitskräftevermittler sich nicht an rechtliche Regelungen und Arbeitsnormen hielten und die Ausbeutung von Migrantinnen und Migranten unterstützten, hat die Regierung das Gangmaster Licensing Act (Gangmaster-Registrierungsgesetz) angenommen. Das Gesetz reguliert Agenturen und Firmen, die Arbeitskräfte in die Land- und Forstwirtschaft, in den Gartenbau, in den Fang von Schalentieren und in die Verarbeitung und Verpackung von Lebensmitteln vermitteln.

<sup>174</sup> Unter Incoming werden die Au-pairs verstanden, die nach Deutschland einreisen, unter Outgoing, die die aus Deutschland ausreisen.

<sup>175</sup> [www.au-pair-agenturen.de/links-tipps/Konjunkturumfrage\\_2011.html](http://www.au-pair-agenturen.de/links-tipps/Konjunkturumfrage_2011.html).

<sup>176</sup> [www.guetegemeinschaft-aupair.de](http://www.guetegemeinschaft-aupair.de).

<sup>177</sup> Franke (2008), S. 15.

<sup>178</sup> [http://www.arbeitsagentur.de/nn\\_29928/Dienststellen/besondere-Dst/ZAV/startseite-teaser/arbeiten-indeutschland-teaser.html](http://www.arbeitsagentur.de/nn_29928/Dienststellen/besondere-Dst/ZAV/startseite-teaser/arbeiten-indeutschland-teaser.html).

Darüber hinaus verlangt es die Einsetzung der Gangmasters Licensing Authority (Genehmigungs-/Registrierungsbehörde), einer ständigen öffentlichen Einrichtung zur Prävention der Ausbeutung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die 2005 ihre Arbeit aufgenommen hat. Alle privaten Agenturen, die Arbeitskräfte in die genannten Sektoren vermitteln, müssen dafür eine Genehmigung erwerben. Entscheidend ist nicht der Sitz der Agentur, sondern dass die Arbeit – langfristig oder vorübergehend – in Großbritannien ausgeführt wird.

Für die Vergabe der Genehmigung und die Überprüfung des Betriebes fällt eine Gebühr für die Agentur an, die sich am Umsatz orientiert. Die Genehmigung wird für zwölf Monate vergeben und muss dann erneuert werden. Die Behörde kontrolliert die Einhaltung von Standards in den Bereichen Lohn sowie Steuer- und Sozialversicherungsangelegenheiten, überprüft Prävention von Ausbeutung und Misshandlungen, Unterkunft, Arbeitsbedingungen, Gesundheit und Sicherheit, Verträge sowie Subunternehmertum.

Im Rahmen der Kontrolle werden Dokumente, wie zum Beispiel aktuelle Arbeitsverträge angefordert, die Arbeitsbedingungen vor Ort inspiziert sowie gegebenenfalls Gespräche mit Arbeitnehmenden geführt.

Über das Genehmigungsverfahren hinaus stellt die Gangmasters Licensing Authority auf ihrer Internetseite eine öffentliche Liste aller registrierten Agenturen sowie Informationen zum Mindestlohn in den Branchen zur Verfügung. Für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer werden Broschüren über Arbeitsrechte in 18 Sprachen angeboten. Zur Anzeige von Missständen haben Arbeitnehmende die Möglichkeit, online und anonym eine Beschwerde bei der Behörde einzureichen oder eine Hotline anzurufen.<sup>179</sup>

## Empfehlungen

- Anstoß einer breiten Diskussion über die Rolle und Funktion der Vermittlungsagenturen und über die Frage einer Zertifizierung. Aufgrund ähnlicher Erfahrungen in verschiedenen Arbeitssegmenten erscheint es sinnvoll, die Diskussion branchenübergreifend zu führen, um so das Ausmaß ausbeuterischer Arbeitsverhältnisse und wiederkehrende Mechanismen zu erkennen. Gegenstand der Diskussion sollten sein:
  - Adressaten der Zertifizierung – alle Agenturen, die Arbeitskräfte nach Deutschland vermitteln
  - Umgang mit bestehenden Zertifizierungen von Agenturen durch andere europäische Länder
  - Höhe von Vermittlungsgebühren
  - Pflicht zur Information der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer
  - Transparenz des Zertifizierungsverfahrens
  - Kontrolle von Vermittlungsagenturen
  - Kontrolle der Arbeitsplätze und der Unterbringung
  - Sanktionierung bei Verstoß gegen die Auflagen
- Die ZAV richtet eine niedrigschwellige Möglichkeit zur anonymen Beschwerde ein und macht diese bekannt.

<sup>179</sup> Die Ausführungen basieren auf der Gesetzeslage und Selbstdarstellung der Behörde. Inwieweit die Vorgaben in der Praxis umgesetzt werden, ist nicht bekannt.

## 6. Nationale Berichterstattungsstelle einrichten



**Die Bundesregierung richtet eine Berichterstattungsstelle ein, die zumindest für den Kernbereich des Monitorings – die Bewertung staatlichen Handels gegen Menschenhandel – persönliche, institutionelle und finanzielle Unabhängigkeit hat.**

Art. 19 der EU-Richtlinie sieht die Verpflichtung Deutschlands vor, eine nationale Berichterstattungsstelle gegen Menschenhandel oder gleichwertige Mechanismen<sup>180</sup> einzuführen. Danach soll die Stelle Entwicklungen im Bereich Menschenhandel dokumentieren, bewerten und über die Ergebnisse berichten. Weitere Vorgaben in Bezug auf Funktion oder Aufgaben der Stelle macht die Richtlinie nicht. Zwar ist Deutschland Teil des informellen EU-Netzwerkes von nationalen Berichterstatern oder gleichwertigen Mechanismen<sup>180</sup>, erklärt aber in der Selbstdarstellung, dass es die Kriterien für eine solche Stelle nicht erfüllt. Die Funktion der bestehenden Struktur wird eher in der Ko-ordinierung der Maßnahmen gegen Frauenhandel durch die BLAG und punktuellen Datensammlung durch das BKA Lagebild gesehen.<sup>181</sup>

### 6.1 Ausgestaltung einer Berichterstattungsstelle

Rechtliche und politische Dokumente verschiedener europäischer Gremien weisen auf die Notwendigkeit von nationalen Berichterstattungsstellen hin.<sup>182</sup> In einigen europäischen Ländern gibt es solche Institutionen bereits. Anbindung, Aufgaben und Ausstattung der Stellen variieren stark.<sup>183</sup> Eine einheitliche Definition existiert nicht.

Analysen verschiedener Arten von Berichterstattung durch nationale und internationale Stellen zum Thema Menschenhandel haben folgende Kriterien für die Arbeit einer nationalen Berichterstattungsstelle empfohlen:<sup>184</sup>

- Die Berichterstattung
  - deckt die Bereiche Prävention, Schutz und Strafverfolgung ab. Dabei ist der Fokus auf die Situation der Opfer zu legen. Die Strafverfolgung darf nicht den Schwerpunkt einnehmen
  - umfasst alle Formen des Menschenhandels
  - basiert auf Datenquellen staatlicher, zwischenstaatlicher und nichtstaatlicher Stellen
  - bezieht die Rolle und die Arbeit der Zivilgesellschaft ein
  - basiert auf einer wissenschaftlichen Methodik
  - ist eingebettet in eine Umsetzungsstruktur der Empfehlungen.
- Die Berichterstattungsstelle sollte unabhängig sein. Unabhängigkeit wird dabei so verstanden, dass es sich um eine Stelle außerhalb der Regierung handelt. Der Nachteil bei einer Anbindung an eine Regierungsstelle

<sup>180</sup> <http://www.mvcr.cz/mvcren/article/czech-presidency-of-the-eu-joint-analysis-joint-action-conference-of-eu-national-rapporteurs-on-thb.aspx>.

<sup>181</sup> <http://www.mvcr.cz/mvcren/article/germany.aspx>.

<sup>182</sup> Siehe zum Beispiel The Hague Ministerial Declaration on European Guidelines for Effective Measures to Prevent and Combat Trafficking in Women for the Purpose of Sexual Exploitation, § I (Apr. 26, 1997), Council of Europe Resolution No. 2003/C, 2003 O.J. (C 260) 4, 5 (EU); Art. 29 Abs. 4 der Konvention des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels SEV-Nr.: 197; Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) (2006), S. 2.

<sup>183</sup> Siehe für einen umfangreichen Überblick OSCE (2008); KOK (2009).

<sup>184</sup> Mattar (2008). Die Kriterien decken sich mit denen der von der EU-Kommission zur eigenen Beratung eingesetzten unabhängigen Expertenkommission Menschenhandel: Bericht der ersten EU Expertengruppe (2004), S. 23: <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/section.action?sectionId=1020ecb4-3a87-4849-b07df3c086c19f88&sectionType=WEIGHTED>. Sie sind zum Teil detaillierter und entwickeln die Anforderungen der EU Expertengruppe weiter.

sei die Gefahr fehlender Distanz bei der Bewertung staatlichen Handelns. Darüber hinaus bestehe die Gefahr, dass die Berichterstattung einseitig geprägt und damit verengt wird durch das Mandat des Ressorts, an das die Stelle angebunden ist. Die Kernfunktion von Regierungsstellen wird hingegen in der Koordinierung aller staatlichen Maßnahmen gegen Menschenhandel gesehen.

- Die Berichterstattungsstelle sollte darüber hinaus eigene Forschung durchführen oder Forschungsarbeit zusammen mit anderen Akteuren initiieren, anderweitig erhobene Daten sammeln, Ergebnisse bewerten und darauf basierend Empfehlungen entwickeln sowie deren Umsetzung prüfen.

## 6.2 Datenerhebung zu Menschenhandel

Datenerhebung in Form von Statistiken und Forschung ist notwendig, um einen Überblick zu erhalten über Entwicklungen des Delikts Menschenhandel sowie über die zivilgesellschaftlichen und behördlichen Maßnahmen in diesem Bereich, deren Wirksamkeit zu messen und daraus wissenschaftlich belegte Empfehlungen und Maßnahmen ableiten zu können. Ohne eine kontinuierliche Rückkopplung mit der praktischen Fall- und Vernetzungsarbeit laufen politische Empfehlungen Gefahr, an den Arbeitsrealitäten staatlicher wie nicht-staatlicher Stellen sowie den Bedarfen der Betroffenen vorbei zu gehen.

Derzeit gibt es unterschiedliche Datensammlungen, die jeweils nur bestimmte Einzelelemente von Menschenhandel erfassen und nicht koordiniert zusammengeführt werden. Der Schwerpunkt der vorhandenen Daten liegt in dem Bereich der Strafverfolgung. Daten mit Bezug zu Betroffenen von Menschenhandel / Arbeitsausbeutung werden in weiteren staatlichen wie nichtstaatlichen Stellen wie Leistungsbehörden oder Gerichten erfasst. In der Regel ist dort „Menschenhandel“ keine Erhebungsgröße.

Darüber hinaus liegt aktuell kein Konzept vor, welche Daten wo, wie und auf welcher Grundlage erhoben werden müssen, und mit welchen Indikatoren Entwicklungen im Bereich Menschenhandel sinnvoll gemessen werden können. Auch ist ungeklärt, wo datenschutzrechtliche Grenzen verlaufen, wie diese derzeit in staatlichen wie nicht-staatlichen Stellen gewahrt werden, und welche Daten im Interesse der Betroffenen gar nicht erhoben beziehungsweise verarbeitet werden sollten. So gibt es zum Beispiel Hinweise aus der Praxis, dass die umfangreichen Anforderungen von Leistungsbehörden mit dem Schutzbedürfnis der Betroffenen kollidieren. Auch kritisieren die Beratungsstellen, dass es Betroffene stigmatisiert, wenn bei jeder polizeilichen Kontrolle aus ihrem Aufenthaltspapier ihr Aufenthaltsgrund und damit der Menschenhandel ersichtlich werden.

### Staatliche Stellen:

Seit 1999 erstellt das BKA auf der Grundlage der polizeilichen Kriminalstatistiken jährlich ein Lagebild Menschenhandel und veröffentlicht eine pressefreie Kurzversion. Dargestellt werden die abgeschlossenen Ermittlungsverfahren<sup>185</sup>, die Tatverdächtigen (Zahl, Geschlecht, Nationalität, Altersstruktur), Opfer (Zahl, Geschlecht, Nationalität, Altersstruktur), Umstände der Anwerbung etc. Das Lagebild gibt somit nur einen bestimmten und bisher nicht bezifferbaren Teil des gesamten Ausmaßes von Menschenhandel in Deutschland wieder.

Die Strafgerichte erheben Daten in Bezug auf die Strafverfahren im Bereich Menschenhandel, die zum Teil über das statistische Bundesamt jährlich in fortlaufenden Fachserien zusammengeführt werden.<sup>186</sup> Hierin sind unter anderem die Zahl der Abgeurteilten und Verurteilten im Deliktsbereich Menschenhandel, Höhe der Strafen etc. erfasst.

Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit erfasst Daten im Bereich des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes. Menschenhandel oder Arbeitsausbeutung sind bisher keine Erhebungsgrößen.

<sup>185</sup> 2005 wurde das Lagebild umgestellt; seitdem werden die abgeschlossenen Verfahren gezählt.

<sup>186</sup> Ausgewählte Zahlen für die Rechtspflege, Fachserie 10 Reihe 1 – 2012.

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) erhebt die Anzahl der Aufenthaltstitel gemäß § 25 Absatz 4 a, b Aufenthaltsgesetz. Es werden in diesem Zusammenhang keine Zahlen über die Aussetzung der Abschiebung, das heißt zur Bedenk- und Stabilisierungsfrist gesammelt.

Unklar ist, inwieweit Menschenhandel in der Datenerhebung der Leistungsbehörden erfasst wird. Dies gilt auch für den gesamten Bereich der Zivil- und Arbeitsgerichtsbarkeit.

#### Nicht-staatliche Stellen:

Die Fachberatungsstellen gegen Menschenhandel erheben Daten im Schwerpunkt mit Blick auf die Anforderungen durch ihre jeweiligen Zuwendungsgeber. Ihre Jahresstatistiken sind nicht einheitlich und damit nicht vergleichbar. Andere Beratungsstellen wie gewerkschaftliche Beratungsstellen oder Stellen im Migrations- und Flüchtlingsbereich arbeiten nicht mit einem spezifischen Fokus auf Menschenhandel; sie erfassen Menschenhandel nicht.

Vernetzungsgremien in den Bundesländern wie Runde Tische oder Fachkommissionen analysieren die regionale Praxis entlang individueller Entwicklungen, häufig motiviert durch auftretende praktische Problemlagen. In diesen Zusammenhängen gibt es viel Wissen über Entwicklungen im Bereich Menschenhandel. Eine systematische Datendokumentation erfolgt jedoch nicht.

#### Empfehlungen

- Der KOK e.V. erarbeitet ein Konzept zur einheitlichen Datenerhebung bei den spezialisierten Fachberatungsstellen<sup>187</sup> und konsultiert das Konzept mit den gewerkschaftlichen und anderen relevanten Beratungsstellen.
- Die BLAG Menschenhandel organisiert einen Konsultationsprozess mit staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren zu Fragen der Datenerhebung, Berichterstellung und Partizipation der Zivilgesellschaft. Für die Datenerhebung ist ein Gesamtkonzept zu erstellen, das von vorne herein die Grundsätze von Datenschutz und Datensparsamkeit in staatlichen wie nicht-staatlichen Stellen zugrunde legt. Die Begleitung des Prozesses durch eine Datenschutzaufsichtsbehörde bietet sich an.
- Die Bundesregierung erarbeitet innerhalb der nächsten Legislaturperiode einen Erlass oder eine gesetzliche Grundlage zur Errichtung einer Berichterstattungsstelle. Vor dem Hintergrund der oben aufgeführten Erfahrungen mit der Arbeit von Berichterstattungsstellen sollten dabei folgende Eckpunkte umgesetzt werden:
  - Die Berichterstattungsstelle hat eine breite thematische Zuständigkeit, die alle Formen von Menschenhandel und schwerere Formen von Arbeitsausbeutung inklusive sexueller Ausbeutung umfasst. Eine Engführung auf die strafrechtliche Definition des Menschenhandels ist zu vermeiden.
  - Die Stelle ist unabhängig. Soll die Stelle an die Regierung angebunden werden, muss ihre funktionelle Unabhängigkeit dadurch gewährleistet werden, dass die Leitung der Stelle nicht an die Legislaturperiode gekoppelt wird<sup>188</sup>, und die Leitung selbst durch die Errichtungsgrundlage mit Unabhängigkeit ausgestattet wird.<sup>189</sup>

<sup>187</sup> KOK e.V. in Zusammenarbeit mit La Strada International führen zurzeit ein gemeinsames Projekt „dataCT“ durch, das sich der angewandten Forschung und Umsetzung von Datenschutz in Maßnahmen im europäischen Kontext widmet: [www.dataact-project.org](http://www.dataact-project.org).

<sup>188</sup> So zum Beispiel der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit.

<sup>189</sup> KSo zum Beispiel in § 26 Abs. 1, S. 3 AGG wonach die Leitung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes „in der Ausübung ihres Amtes unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen“ ist. Nach § 26 Abs. 2, S. 2 AGG kann sie nur auf Verlangen entlassen oder „wenn Gründe vorliegen, die bei einer Richterin oder einem Richter auf Lebenszeit die Entlassung aus dem Dienst rechtfertigen.“

Es empfiehlt sich eine ressortübergreifende Anbindung. Zumindest das Kernelement des nationalen Monitorings, die Bewertung staatlicher Maßnahmen gegen Menschenhandel, ist durch eine persönlich, institutionell und finanziell unabhängige Stelle durchzuführen. Als Vorbild für die Sicherstellung von Unabhängigkeit können dabei die Regelungen zum nationalen Monitoring in jüngeren Menschenrechtsverträgen dienen.<sup>190</sup> Eine Stelle außerhalb der Regierung sollte nicht im operativen Bereich der Menschenhandelsbekämpfung, dem Opferschutz oder der Rechtsberatung tätig sein.

- Die Stelle hat die Befugnis zu eigener Datenerhebung unter Wahrung datenschutzrechtlicher Grundsätze sowie Auskunftsrechte gegenüber staatlichen Stellen.<sup>191</sup>
- Das Mandat der Stelle umfasst in gleichem Ausmaß die Erhebung und Bewertung von Daten in den Bereichen Kriminalitätsbekämpfung und den Rechten der Betroffenen. Der Begriff der Opferrechte ist weit zu verstehen und umfasst die sozialen und wirtschaftlichen Rechte der Betroffenen, ihre Ansprüche im Aufenthaltsrecht und auf Teilhabe sowie die Möglichkeiten und die Praxis der individuellen Rechtsdurchsetzung.
- Bei der Berichterstellung ist ein hoher Grad an Partizipation der Zivilgesellschaft zu gewährleisten.
- Neben Berichterstellung und Forschung ist eine weitere Aufgabe der Berichterstattungsstelle, als Diskussionsplattform für neue Entwicklungen im Bereich Menschenhandel und Arbeitsausbeutung zu fungieren. Es hat sich gezeigt, dass Arbeit der regionalen Vernetzungsgremien neben den unmittelbaren Problemanzeigen aus der Praxis wenig Raum für zukunftsorientierte Denkprozesse lässt und auch der Überblick über die regionale Vielfalt nötig ist.

---

<sup>190</sup> So verpflichtet zum Beispiel Artikel 33 des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen die Staaten, zwischen einem Koordinierungsmechanismus (Abs. 1) und einem unabhängigen Monitoring-Mechanismus (Abs. 2) zu unterscheiden. Nach Auffassung des OHCHR erfüllen staatsnahe Konstruktionen wie Regierungskommissionen oder nationale Beobachterstellen die Anforderungen an ein unabhängiges Monitoring nicht: OHCHR (2009), A/HRC/13/29, S. 11, Nr. 46.

<sup>191</sup> Siehe auch OSCE (2008), S. 66.



## Literatur

**Bosse, Rolf / Schmidt, Anette** (2007): Gutachten. Leistungen nach SGB II/XII für Angehörige eines EU-8-Mitgliedstaates, Bulgariens oder Rumäniens, bei denen konkrete Hinweise vorliegen, dass sie Opfer von Menschenhandel geworden sind.

**Bundesagentur für Arbeit** (2011, 2013): Durchführungsanweisungen zur Ausländerbeschäftigung – Durchführungsanweisungen zur Beschäftigungsverordnung, Stand Mai 2011, Stand August 2013.

**Bundesagentur für Arbeit** (2012): Fachlicher Hinweis zu § 7 SGB II in der Fassung vom 21.05.2012.

**Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2013): Migrationsbericht 2011, Berlin: Bundesministerium des Inneren.

**Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2005): „Illegal aufhältige Drittstaatsangehörige in Deutschland. Staatliche Ansätze, Profil und soziale Situation“, Forschungsstudie im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks.

**Bundesministerium für Arbeit und Soziales** (Hg.) (2011): Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung, Berlin.

**Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** (2007): Materialien zur Gleichstellungspolitik Nr. 107/2007. Geltendmachung von Leistungsansprüchen nach dem Gesetz über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten für Opfer von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, Berlin.

**Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel / Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** (2007): Kooperationskonzept für die Zusammenarbeit von Fachberatungsstellen und Polizei für den Schutz von Opferzeugen/innen von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, Berlin.

**Bündnis 90/die Grünen** (2011): Gesetzesentwurf zur „Verbesserung der Situation der Opfer von Menschenhandel in Deutschland“, BT-Drucksache 17/10843 vom 26.09.2012.

**Calliess, Christian / Ruffert, Matthias** (Hg.) (2011): EUV / AEUV Kommentar, 4. Auflage. München: Beck.

**Chaudary, Saadyia** (2011): Trafficking in Europe: An analysis of the effectiveness of European Law, Mich. J. Int'l L. 33, S. 77-99, zitiert durch Lindner, Christoph (2012): „Schutz vor Menschenhandel als Menschenrecht“. In: Zeitschrift für Menschenrechte. Menschenrechte als Maßstab internationaler Politik, Nr. 2, Schwalbach: Wochenschau Verlag.

**Cyrus, Norbert** (2011): „Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für Betroffene von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung“, In: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.) (2011): Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung, Berlin.

**Dälken, Michaela** (2012): Grenzenlos faire Mobilität? Zur Situation von mobilen Beschäftigten aus den mittel- und osteuropäischen Staaten, Berlin: Deutscher Gewerkschaftsbund.

**Danner, Stefanie / Mucke, Chantal-Jasmin / Muller, Johanna / Nielinger, Vanessa / Sauer, Nele / Zaunick, Sarah** (2012): Hilfestellung und Organisation des Sonderdienstes „Frauen in Notlagen“.

**Deutscher Gewerkschaftsbund** (2009): Diskussionspapier zur Situation von Menschen ohne regulären Aufenthaltsstatus in Deutschland.

**Deutsches Institut für Menschenrechte** (2012): Beschwerde an die Kommission der europäischen Gemeinschaften wegen Nichtbeachtung des Gemeinschaftsrechts, Berlin.

**Eichenhofer, Eberhard** (2013): Gesundheitsleistungen für Flüchtlinge. In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, Heft 5-6, S. 169-174.

**Europarat**, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the United Kingdom, 12 September 2012; by Portugal, 12 February 2013; by Denmark, 20 December 2011; by Croatia, 30 November 2011; by France 28 January 2013.

**Europarat**, Recommendation CP(2012)10 on the implementation of the Council of Europe Convention on Action against

Trafficking in Human Beings by the United Kingdom, 13 November 2012

**European Union Agency for Fundamental Rights** (2011a): Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union.

**European Union Agency for Fundamental Rights** (2011b): Migrants in an irregular situation employed in domestic work: Fundamental rights challenges for the European Union and its Member States.

**Eurostat – European Commission** (2013): Methodologies and working papers. Trafficking in Human Beings. Luxemburg: Publications Office of the European Union.

**Fischer**, Thomas (2011): Kommentar zum Strafgesetzbuch, 58. Auflage. München: Beck.

**Fischer-Lescano**, Andreas / **Kocher**, Eva / **Nassibi**, Ghazaleh (Hrsg) (2012): Arbeit in der Illegalität. Die Rechte von Menschen ohne Aufenthaltspapiere, Campus Verlag, Frankfurt am Main.

**Follmar-Otto**, Petra / **Rabe**, Heike (2009): Menschenhandel in Deutschland. Die Menschenrechte der Betroffenen stärken, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte/Stiftung Erinnerung, Verantwortung und Zukunft.

**Franke**, Claudia (2008): Problemanalyse – Ausbeutung und Missbrauch im Rahmen von Au-pair-Verhältnissen, Berlin: KOK.

**Gatzke**, Ulrike (2013): Modellprojekt „Opferrechte stärken! Leistungen nach dem Opferentschädigungsgesetz und der gesetzlichen Unfallversicherung für Betroffene des Menschenhandels“, Berlin: KOK.

**Gatzke**, Ulrike / **Garbrecht**, Nicole (2011): Strukturen zur Unterstützung und Vernetzung in Deutschland für den Bereich Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung – Übersicht und Prüfung der Übertragbarkeit auf den Bereich Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung. In: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.) (2011): Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung, Berlin.

**KaltheGener**, Regina (2012): Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf zur Umsetzung der Europaratskonvention zur Bekämpfung des Menschenhandels, BT-Drucksache. 17/7316, 17/8156.

**Kirstein**, Katrin (2011): Untersuchung der Anwendbarkeit des Opferentschädigungsgesetzes für Fälle von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung. In: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.)(2011): Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung, Berlin.

**Kirstein**, Katrin (2013): Handreichung für Beratungsstellen – Entschädigung nach dem Opferentschädigungsgesetz und der gesetzlichen Unfallversicherung, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

**Kluth**, Winfried (2013): Soziale Menschenrechte illegal aufhältiger Personen und behördliche Meldepflichten im Aufenthaltsrecht – ein systembedingter Anachronismus? In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, Heft 5-6, S. 182-187.

**KOK-Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e.V.** (2009): Aktualisierte Übersicht: Nationale Berichterstatte oder vergleichbare Einrichtungen zu Menschenhandel, Stand Juli 2009.

**KOK-Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e.V.** (2008): Frauenhandeln in Deutschland.

**KOK-Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e.V.** (2012): Handbuch zur Aus- und Fortbildung und Qualitätssicherung für Fachberatungsstellen für Betroffene von Frauen-/Menschenhandel.

**Komitowski**, Doritt (2012): Stellungnahme zu der öffentlichen Anhörung zu dem Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Ausübung einer saisonalen Beschäftigung ( KOM (2012) 379 endg.).

- Kovacheva, Vesela / Vogel, Dita** (2012): Weniger Rechtsverletzungen durch mehr Informationen? Arbeitsmarkterfahrungen und Informationsbedarf bulgarisch- und albanischsprachiger Zugewanderter in Berlin, HWWI-Research Paper 120. Hamburg: Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut.
- Kröger, Helga** (2011): „Konzept der Präventions- und Informationsarbeit für die Zielgruppe der Betroffenen und der Öffentlichkeit“, In: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.) (2011): Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung, Berlin.
- Mattar, Mohamed Y.** (2008): "Comparative Models of Reporting Mechanisms on the Status of Trafficking in Human Beings". In: Vanderbilt Journal of Transnational Law, Volume 41, Number 5.
- Mössner, Hanna** (2013): Arbeitsausbeutung und Menschenhandel in Brandenburg. Erscheinungsformen, Unterstützungsstrukturen und Handlungsbedarf. Ein Situationsbericht.
- OSCE Office of the Special Representative and Coordinator for Combating Trafficking in Human Beings** (2008): Efforts to combat trafficking in human beings in the OSCE area: Co-ordination and reporting mechanisms. Annual Report. Wien.
- OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR)** (2008): Compensation for Trafficked and Exploited Persons in the OSCE Region, Warschau.
- Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)** (2006): Beschluss Nr. 14 zur „Verstärkung der Bemühungen zur Bekämpfung des Menschenhandels, einschließlich der Ausbeutung von Arbeitskräften, durch einen umfassenden und aktiven Ansatz“.
- Orfano, Isabella / D'Angelo, Giuseppina Valentina** (2008): The Cooperation of Law Enforcement Agencies and NGOs in the Prevention of and Support for Victims of Trafficking for the Purpose of Sexual Exploitation.
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights** (2009): Thematic study by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the structure and role of national mechanisms for the implementation and monitoring of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities
- Rabe, Heike** (2013): „Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung in Deutschland“, In: Aus Politik und Zeitgeschichte (9/2013): Prostitution, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Rabe, Heike** (2012): Schriftliche Stellungnahme des Deutschen Instituts für Menschenrechte für das öffentliche Fachgespräch „Europaratsübereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels“ des Ausschusses für Familie, Frauen, Senioren und Jugend am 19. März 2012.
- Rabe, Heike / Katter, Simone** (2011): Untersuchung der arbeitsgerichtlichen Verfahren im Bereich des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung, In: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.) (2011): Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung, Berlin.
- Renzikowski, Joachim** (2011) Strafverfahren zu Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung seit Einführung des § 233 StGB, S. 24-34. In: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.) (2011): Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung, Berlin.
- Renzikowski, Joachim** (2012): Stellungnahme für das öffentliche Fachgespräch zum Thema „Europaratsübereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels“.
- Skrivánková, Klára** (2010): JRF programme paper: Forced Labour. Between decent work and forced labour. Examining the continuum of exploitation. 2010.
- Stobbe, Holk** (2004): Undokumentierte Migration in Deutschland und den Vereinigten Staaten. Interne Migrationskontrollen und Handlungsspielräume von Sans Papiers. Universitätsverlag Göttingen.
- Tanis, Naile** (2012): Schriftliche Stellungnahme des Bundesweiten Koordinierungskreises gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess – KOK e.V. zu dem

öffentlichen Fachgespräch „Europaratsübereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels“ am 19.03.2012.

**Terre des Femmes** (2012): Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Situation von Opfern von Menschenhandel in Deutschland. Berlin: Terre des Femmes.

**Vogel, Dita** (2011): Schätzung der Häufigkeit und Vorkommensweise des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung – Wie viele Betroffene gibt es in Deutschland? In: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.) (2011): Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung, Berlin.

**Zweite Opfer- und Zeugenschutzkommission** (2013): Abschlussbericht, Baden-Württemberg. [http://www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/PDF/Zweite\\_Opfer-\\_und\\_Zeugenschutzkommission\\_Abschlussbericht.pdf](http://www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/PDF/Zweite_Opfer-_und_Zeugenschutzkommission_Abschlussbericht.pdf).



**Deutsches Institut für Menschenrechte**

Zimmerstr. 26/27

10969 Berlin

Tel.: 030 25 93 59 - 0

Fax: 030 25 93 59 - 59

[info@institut-fuer-menschenrechte.de](mailto:info@institut-fuer-menschenrechte.de)

**Bundesweiter Koordinierungskreis  
gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen  
im Migrationsprozess – KOK e.V.**

Kurfürstenstraße 33

10785 Berlin

Tel.: 030 26 39 11 76

Fax: 030 26 39 11 86

[info@kok-buero.de](mailto:info@kok-buero.de)

[www.institut-fuer-menschenrechte.de](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de)

[www.kok-buero.de](http://www.kok-buero.de)

[www.stiftung-evz.de](http://www.stiftung-evz.de)