

Berlin, 21.12.2020

## **Herausforderungen & Forderungen der spezialisierten Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel in Folge der Corona Pandemie**

### **I. Einleitung**

Der Bundesweite Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e.V. setzt sich für Betroffene von Menschenhandel und für von Gewalt betroffene Migrantinnen\* ein. Der KOK vernetzt die Mehrheit der in diesem Bereich tätigen deutschen NGOs; Mitgliedsorganisationen sind neben spezialisierten Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel (FBS) auch andere Organisationen, die sich mit diesem Themenbereich auseinandersetzen. Die Stärkung der Rechte und der Schutz der Betroffenen stehen dabei im Fokus.

Die Covid-19-Pandemie und die Maßnahmen zu ihrer Eindämmung setzen die Welt enormen Belastungen aus, die sich auf das Leben aller Menschen auswirken. Dabei ist die Situation unbeständig und das volle Ausmaß der Folgen bleibt unklar. Die Lebenslagen von Betroffenen von Menschenhandel haben sich in den letzten Monaten drastisch geändert und häufig noch verschlechtert.

Der Bedarf nach Beratung, Hilfe und Unterstützung ist in der Folge der Pandemie und der damit einhergehenden Beschränkungen gewachsen.

Der KOK hat Erfahrungen seiner Mitgliedsorganisationen aus den letzten Monaten zusammengetragen, um auf die Herausforderungen für die Fachberatungsstellen und die Situation für die Betroffenen von Menschenhandel aufmerksam und Handlungsbedarf deutlich zu machen.

### **II. Folgen der Pandemie begünstigen Menschenhandel vielerorts**

Zu den beispiellosen Maßnahmen, die weltweit ergriffen wurden, um die Infektionskurve abzuflachen, gehören erzwungene Quarantäne, Ausgangssperren und Abriegelungen, Reisebeschränkungen sowie Einschränkungen der wirtschaftlichen Aktivitäten und des öffentlichen Lebens.

Während die Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie und die verstärkte Polizeipräsenz an den Grenzen und auf den Straßen auf den ersten Blick von Kriminalität abzuschrecken scheinen, können sie diese auch weiter in den Untergrund treiben. Gleichzeitig wirkt sich die Pandemie auf die Fähigkeit von Behörden und NGOs aus, Betroffene von Menschenhandel zu erreichen und zu unterstützen.

Besonders drastisch lässt sich bemerken, dass die Pandemie systemische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Ungleichheiten, die Menschenhandel begünstigen, verschärft hat.

Zahlreiche Analysen von UN-Institutionen und anderen gehen davon aus, dass die massiven Beschäftigungs- und Einkommensverluste infolge der Pandemie die weltweite Armut und Ungleichheit verschärfen und diejenigen unverhältnismäßig stark treffen, die keinen oder keinen angemessenen Sozialschutz haben, insbesondere in den ärmsten Ländern.

### **III. Prekäre Arbeitsbedingungen im Kontext der Pandemie in Deutschland**

Ein Anstieg der Arbeitslosigkeit und Einkommensverluste, insbesondere für Beschäftigte im Niedriglohnbereich und des informellen Sektors, führen dazu, dass sich eine beträchtliche Anzahl von Menschen, die schon vor der Corona-Pandemie vulnerabel waren, nun in noch prekäreren

Verhältnissen befinden. Sie verfügen oft nicht über soziale oder finanzielle Absicherung oder haben kein Anrecht auf z.B. Kurzarbeitergelt oder Arbeitslosengeld.

Die wirtschaftliche Not wird vielfach von Menschenhändler\*innen ausgenutzt.

Auch für viele Menschen, die sich bereits vor der Pandemie in Ausbeutungssituationen befanden, dürfte sich die Lage im Kontext der Maßnahmen gegen Corona verschlimmert haben.

Misstände und Arbeitsausbeutung sind in Deutschland und ganz Europa in den letzten Monaten insbesondere in der Landwirtschaft und fleischverarbeitenden Industrie aufgedeckt worden. Die Corona-Krise hat eine Vielzahl von Personen, die in diesen Sektoren arbeiten, oft regelrecht isoliert. Zusätzlich zu ohnehin schon schlechten Arbeits- und Wohnbedingungen, wächst die Ansteckungsgefahr für diese Beschäftigten. Viele arbeiten ohne Einhaltung erforderlicher Sicherheitsabstände und andere Arbeitsschutzmaßnahmen. Die Unterbringung von Arbeiter\*innen in Unterkünften mit Mehrbettzimmern und fehlenden oder inadäquaten sanitären Einrichtungen begünstigen die Ausbreitung des Virus.

Auch die im Betreuungs- und Pflegebereich Beschäftigten – überwiegend Frauen\* – stellen eine besonders vulnerable Gruppe dar. Auch sie sind im erhöhtem Maße Gesundheitsrisiken ausgesetzt. Zum Beispiel kann bei der Pflege älterer Menschen kaum Abstand gehalten werden.

Beschäftigte im Gastgewerbe sind zahlreich arbeitslos geworden, da Restaurants, Bars, Cafés und Hotels nicht oder nur eingeschränkt öffnen konnten. Vielfach kam es auch hier zu Kündigungen, Aufhebungsverträgen, Kurzarbeit und Einkommenseinbußen.

Für migrantische und mobile Beschäftigte entstanden mit verschärften Einreisebedingungen und Grenzschließungen zusätzlich aufenthaltsrechtliche Unsicherheiten.

Auch im Bereich der sexuellen Dienstleistungen kam es zu massiven Veränderungen. Sexarbeit wurde faktisch verboten. In der Folge konnten und können viele in der Prostitution tätige Personen ihren Lebensunterhalt kaum noch selbst finanzieren.

Polizei und Fachberatungsstellen nehmen an, dass die Prostitution aufgrund empfindlicher Bußgelder bei Verstößen nun zunehmend in verborgenen Bereichen stattfindet. Ausbeutung wird durch diese Situation noch mehr begünstigt. Gewaltsame Übergriffe, von Freiern etwa, werden aufgrund des Berufsverbots nicht mehr zur Anzeige gebracht.

#### **IV. Identifizierung von Betroffenen**

Potentiell Betroffene von Menschenhandel in der Prostitution zu erreichen und über Hilfestrukturen zu informieren ist angesichts der geltenden Maßnahmen zur Einschränkung der Pandemie für FBS schwerer. Auch über die Polizei werden weniger Betroffene identifiziert und an die FBS vermittelt.

Das gilt auch für andere Bereiche, in denen Menschen ausgebeutet werden. Menschenhandel ist ein so genanntes Kontrolldelikt. Die Betroffenen werden meist durch Kontrollen identifiziert und nur wenige wenden sich selbst an Dritte. Ermittlungsbehörden verfügen nicht über die notwendigen Ressourcen, um Betroffene proaktiv zu identifizieren. Im Kontext der Pandemie nehmen andere polizeiliche Aufgaben, wie Grenzkontrollen oder die Einhaltung der Hygieneauflagen einen Großteil der Ressourcen in Anspruch.

Durch die Fachberatungsstellen findet weniger aufsuchende Arbeit statt und Angebote wie offene Sprechstunden müssen zum Teil eingeschränkt werden. Die Beratungsstellen haben zwar alternative Angebote – wie z.B. Onlineberatung oder telefonische Beratung – geschaffen und ausgebaut. Diese

können jedoch meist nicht den direkten Kontakt und damit verbundenen Vertrauensaufbau, der auch zur Identifizierung Betroffener wichtig ist, ersetzen. Die Identifizierung durch behördliche Kontakte, wie bspw. das BAMF, sind durch eingeschränkte Erreichbarkeiten ebenfalls schwierig. Einige FBS berichten, dass sie im Frühjahr weniger neue Fälle aufgenommen haben. Zu den Fallzahlen in diesem Jahr lassen sich noch keine allgemeinen Aussagen treffen. Spezialisierte Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel gehen aber davon aus, dass die Anzahl Betroffener nicht weniger geworden ist, sondern dass sie durch die Umstände seltener erkannt wurden.

## **V. Unterbringungsmöglichkeiten**

Für identifizierte Betroffene von Menschenhandel können die Einschränkungen ebenfalls große Konsequenzen haben, etwa, wenn sie ohne Zugang zu sicherer Unterbringung einer möglichen Reviktimisierung ausgesetzt sind.

Schutzwohnungen und Frauenhäuser konnten wegen Hygieneregeln und der Übertragungsgefahr des Virus ihre eigentlichen Kapazitäten nicht ausschöpfen, sodass weniger Plätze für Betroffene verfügbar waren.

Mitgliedsorganisationen berichten über den Platzmangel hinaus von weiteren Schwierigkeiten, eine Unterbringungsmöglichkeit für Betroffene zu nutzen. Wenn die unterzubringende Person Erkältungssymptome hatte oder aus einem Risikogebiet kam, wurde sie aus Sicherheitsgründen nicht aufgenommen, bevor sie einen negativen Test vorweisen konnte. Bis zum Vorliegen eines Testergebnisses können einige Tage vergehen, zusätzlich musste zum Teil auch die Kostenübernahme geklärt werden. Dies alles stellt FBS vor große Herausforderungen, wenn Betroffene schnell untergebracht werden müssen.

## **VI. Fachberatungsstellen – Sicherung des Beratungsangebots**

Die Arbeit der Berater\*innen in den Fachberatungsstellen wurde entsprechend der neuen Rahmenbedingungen und neuen Schutzvorschriften umgestellt. Der persönliche Beratungskontakt musste stark eingeschränkt werden, obgleich die unmittelbare Begleitung und Betreuung eine große Rolle in der psychosozialen Arbeit einnehmen.

Es wurde immer versucht, einen niedrigschwelligen Zugang für Betroffene zu gewährleisten, indem z.B. die Telefonsprechzeiten erweitert wurden.

Viele Fachberatungsstellen haben in die digitale Kommunikation investiert. Teilweise bekamen sie Unterstützung von ihren Trägern, teilweise erhielten sie staatliche Mittel. Dies war aber nicht flächendeckend der Fall. Spendengelder sind tendenziell rückläufig, Vorträge und andere Veranstaltungen wurden abgesagt. Somit entfielen noch zusätzlich Eigenmittel.

In einigen Fachberatungsstellen fehlt noch die technische Ausstattung, um problemlos und datenschutzgerecht im Homeoffice arbeiten zu können. Es fallen auch zusätzliche Kosten für Mobilfunkgeräte, zusätzliche Prepaidkarten, die Nutzung von Telefondolmetscherdiensten und Taxikosten an.

Fachberatungsstellen verzeichneten in den letzten Monaten einen hohen und weiter wachsenden Beratungsbedarf für Sexarbeiter\*innen. Viele Anfragen betrafen den Ausstieg und finanzielle Unterstützung. Die FBS helfen bei der Beantragung von SGB-Leistungen und müssen teilweise im Eilverfahren grundsichernde Mittel für Betroffene erstreiten. Grundsicherungs- und Sozialämter waren und sind teils sehr schwer erreichbar, Leistungsbezug wird nur unter erheblichem bürokratischen

Aufwand und dem Vorliegen zu zahlreicher Nachweise ermöglicht. Für viele Sexarbeiter\*innen stellt die Wohnungslosigkeit ein erhebliches Risiko dar.

Zusätzlich berichten Mitarbeiter\*innen der Fachberatungsstellen, dass die Unterstützung Betroffener von Menschenhandel in der Praxis in akuten Phasen der Pandemie wesentlich aufwendiger und zeitintensiver geworden ist. Allein Termine mit Ärzt\*innen und Psychotherapeut\*innen für die Klient\*innen zu bekommen, war phasenweise vielerorts problematisch. Dabei liegen nicht selten hochkomplexe posttraumatische Belastungsstörungen vor und die Betroffenen brauchen dringend einen stabilisierenden Rahmen.

### **Unterstützung von Betroffenen von Menschenhandel im Kontext Flucht**

Die COVID-19-Pandemie und die zu deren Bekämpfung ergriffenen Maßnahmen verstärken die Vulnerabilität von Geflüchteten und Betroffenen von Menschenhandel und Ausbeutung zusätzlich. Quarantänebestimmungen begünstigen die Isolation der Betroffenen.

Sie zählen zu der Personengruppe der besonders Schutzbedürftigen. Durch die EU-Aufnahmerichtlinie verpflichten sich die Mitgliedstaaten dazu, systematisch im Verlauf des Asylverfahrens besonders schutzbedürftige Geflüchtete zu identifizieren.

Einschränkungen bei den Verfahren über Asylanträge durch die geltenden Schutzbestimmungen bestehen fort. Berater\*innen war es kaum möglich, Schutzsuchende zu Anhörungen zu begleiten. Auch wurden diese teils schriftlich durchgeführt. Beides wurde oft mit den Hygiene- und Abstandsregeln bzw. Platzmangel in den Behörden begründet.

Fachberatungsstellen haben im Kontext der Pandemie nur sehr eingeschränkt Zugang zu potentiell Betroffenen von Menschenhandel im Asylsystem, insbesondere wenn diese in Erstaufnahmeeinrichtungen leben müssen. Angebote, wie z.B. das Durchführen regelmäßiger Frauencafés in den Einrichtungen, bei denen die FBS auch über das Thema Menschenhandel und Beratungsangebote informieren, fielen weg oder waren stark eingeschränkt.

Die Unterbringung in Sammelunterkünften macht es außerdem schwer, den Gesundheitsschutz durch die Einhaltung der vorgegebenen Kontakt- und Hygieneregeln zu gewährleisten. Die Kontaktverbote und Ausgangsbeschränkungen wirken sich negativ auf die Atmosphäre in den Geflüchtetenunterkünften aus. Für vulnerable Gruppen steigt auch hier die Gefahr, Opfer von Anfeindungen und Gewalt zu werden.

Eine Sammelunterkunft ist kein Ort, der den Bedürfnissen vieler traumatisierter Personen nach Ruhe und Rückzugsort entspricht. Es fehlen zusätzlich Möglichkeiten sich vor einer Ansteckung mit dem Virus aktiv zu schützen. Mitgliedsorganisationen des KOK beobachten eine unzureichende Information und Kommunikation gegenüber den Einwohner\*innen und wachsende Unsicherheit.

## **VII. Empfehlungen**

Die menschenrechtliche Verpflichtung, den Schutz von Betroffenen von Menschenhandel zu garantieren, muss auch in Zeiten der Corona-Pandemie gelten.

Nach der Europaratskonvention Nr. 197 des Europarates haben sich die Vertragsstaaten verpflichtet, die Rechte der Betroffenen zu schützen und zu fördern und die Betroffenen zu unterstützen.

In den Richtlinien 2011/36/EU und 2012/29/EU ist der Schutz der Rechte der Betroffenen das vorrangige Ziel. So muss der Zugang zu Rechtsberatung und Opferunterstützung gewährleistet werden.

### **1. Fachberatungsstellen – Sicherung des Beratungsangebots**

- a. Um den aktuellen Herausforderungen begegnen zu können ist es wichtig, dass Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel bei der Anpassung und Digitalisierung ihres Angebots unterstützt werden. Technische Ausstattung für Online- oder Videoberatung und Schulungen in diesem Bereich sind insbesondere durch die Corona-Pandemie unverzichtbar für Fachberatungsstellen und ihre Klient\*innen geworden.
- b. Die Entwicklung von Schutz- und Hygienekonzepten in Fachberatungsstellen und deren Umsetzung bedeuten finanzielle Zusatzbelastungen. Diese sollten von Kommunen und Ländern dort übernommen werden, wo es anderenfalls zu Engpässen käme. (Beispielsweise geht es um Ausstattungen der Büroräume mit Plexiglasscheiben, sodass eine Beratung ohne Maske stattfinden kann, um die Mimik und Reaktionen der Personen im Beratungsgespräch wahrnehmen zu können, Luftfilter oder die Bereitstellung ausreichend großer Beratungsräume.)
- c. Beratungsstellen müssten vielfach personell aufgestockt werden, denn in vielen Beratungsstellen gibt es zu wenige Mitarbeiter\*innen. Durch gegenseitige Vertretungsbedarfe bei Quarantäne oder Krankheit wird dieses Problem noch deutlicher. Dafür benötigen sie einerseits finanzielle Mittel, aber auch ausgebildete Fachkräfte.

### **2. Zugang zu Leistungen und Gesundheitsversorgung für Betroffene von Menschenhandel und Ausbeutung**

- a. Allen Betroffenen von Menschenhandel und Ausbeutung sollte schnellstmöglich ein Zugang zu Sozialleistungen ermöglicht werden, mindestens solange die Einschränkungen durch die Pandemie bestehen. Zur Überbrückung der Zeit bis zur Gewährung der Sozialleistungen sollten Nothilfefonds bereitgestellt werden.
- b. Der Zugang für Betroffene von Menschenhandel zu medizinischer Versorgung muss gewährleistet werden.
- c. Um die Notlagen der Prostituierten im Kontext der Corona-Pandemie zu mildern sind ebenfalls Überbrückungsleistungen vorzusehen. Bürokratische Hürden beim Leistungsbezug sollten schnell gesenkt werden, insbesondere um das Risiko von Wohnungslosigkeit zu senken. Für Sexarbeiter\*innen, die aussteigen wollen, müssen Gelder für Um- und Ausstiegshilfen bereitgestellt und entsprechende Projekte gefördert werden. Beschränkungen für Tätigkeiten von Sexarbeiter\*innen müssen auf ihre Verhältnismäßigkeit und Zulässigkeit überprüft werden.
- d. Zusätzliche Beratungsangebote, die der aktuell schwierigen Situation angepasst sind, sollten geschaffen werden. Ein positives Beispiel hierfür ist die Schaffung und Finanzierung von zusätzlichen mobilen Beratungsteams speziell zu Prostitution und zu Menschenhandel in Baden-Württemberg. Diese können die Beratung in die Fläche ausdehnen und so mehr (potentiell) Betroffene und Ratsuchende erreichen.

### **3. Identifizierung von Betroffenen**

- a. Die Identifizierung von Betroffenen muss gerade in solchen Krisenzeiten gewährleistet werden.
- b. Die Ressourcen dafür dürfen trotz knapper Budgets nicht gekürzt werden, eher im Gegenteil es bedarf zusätzlicher Mittel für innovative Ansätze, um Betroffene erreichen zu können. Angebote von mobiler Beratung und digitaler Ausstattung ist hier beispielgebend.
- c. Der Zugang des Personals von Fachberatungsstellen zu Gemeinschaftsunterkünften muss deshalb gewährleistet werden, damit zumindest an diesen Orten Betroffene von Menschenhandel

identifiziert werden können. Dieser Zugang sollte an Hygiene- und Abstandregelungen angepasst werden, aber in der aktuellen Lage möglich bleiben oder ermöglicht werden.

#### **4. Unterbringungsmöglichkeiten**

Es sollten ausreichend Unterbringungsmöglichkeiten für Betroffene von Menschenhandel zur Verfügung stehen und den Bedürfnissen der Betroffenen sowie den Hygieneregeln in der Pandemie gerecht werden. Wenn beispielsweise in Frauenhäusern keine Betroffenen mehr aufgenommen werden können, müssen andere kurzfristige, schnelle und unbürokratischen Lösungen gefunden werden, wie die Anmietung eines Hotelzimmers.

#### **5. Menschenhandel und Flucht während der Pandemie**

- a. Die Arbeit der Fachberatungsstellen in solchen Unterkünften ist von großer Bedeutung und darf nicht gänzlich verhindert werden, um die Identifizierung Betroffener zu gewährleisten ist der Zugang von Mitarbeiter\*innen zu potentiell betroffenen Personen essentiell.
- b. Die allgemeinen rechtlichen Kontaktbeschränkungen sollten auch für Menschen in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften umsetzbar sein. Vulnerable Gruppen sind im Hinblick auf besondere Schutzbedarfe bei der Durchführung von Infektionsschutzmaßnahmen zu berücksichtigen (z.B. Schutz vor Gewalt in Quarantäne, zusätzliche Aufklärung, psychologische Betreuung, um Retraumatisierung zu vermeiden).
- c. Insbesondere während der Pandemie sollten Geflüchtete insgesamt dezentral und nicht in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht werden, weil dort die Abstands- und Hygieneregeln oft nicht eingehalten werden können. Noch mehr als zuvor gilt dies für besonders vulnerable Gruppen, wie z.B. Betroffene von Menschenhandel.
- d. Das Recht auf persönliche Anhörung im Asylverfahren und auf Begleitung sollte gewährt werden. Um dabei den Gesundheitsschutz aller Beteiligten zu wahren, müssen entsprechende Rahmenbedingungen geschaffen und ggf. alternative Übergangslösungen gefunden werden. Denkbar sind hier z.B. Anhörungen in ausreichend großen Räumen mit Schutzvorkehrungen oder Anhörungen in separaten Räumen per Videokonferenz.