

Stellungnahme
des Bundesweiten Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e.V.
zum

***Entwurf eines Gesetzes zu dem Protokoll vom 11. Juni 2014 zum
Übereinkommen Nr. 29 der Internationalen Arbeitsorganisation vom
28. Juni 1930 über Zwangs- oder Pflichtarbeit***

21.03.2019

Die Bundesregierung hat am 29.01.2019 den *Entwurf eines Gesetzes zu dem Protokoll vom 11. Juni 2014 zum Übereinkommen Nr. 29 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 28. Juni 1930 über Zwangs- oder Pflichtarbeit*¹ (BR-Drs. 57/19) ohne Aussprache beschlossen und eine Denkschrift (Stand 31. Oktober 2018) vorgelegt. Darin wird zum Stand der innerstaatlichen Umsetzung Stellung genommen und erläutert, wie Deutschland die Verpflichtungen aus dem Protokoll erfüllt sieht.

**KOK e.V. begrüßt
Ratifizierung des
ILO-Protokolls
ausdrücklich**

Der KOK begrüßt ausdrücklich das damit eingeleitete Verfahren zur Ratifizierung des *Protokolls vom 11. Juni 2014 zum Übereinkommen Nr. 29 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 28. Juni 1930 über Zwangs- oder Pflichtarbeit*.

Wir möchten anlässlich des nun laufenden Gesetzgebungsverfahrens die Bundesregierung auffordern, die Prävention und Bekämpfung von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung als kontinuierlichen Prozess zu sehen und bisherige Anstrengungen fortzuführen und auszubauen. Aus Sicht des KOK e.V. sind bislang nicht alle Verpflichtungen aus dem Protokoll vollumfänglich erfüllt und es besteht auch nach dem Ratifizierungsprozess weiterer Handlungsbedarf. Der KOK e.V. empfiehlt deshalb, die Ratifizierung in Deutschland zum Anlass zu nehmen, eine Gesamtstrategie zu entwickeln und kohärente Maßnahmen einzuleiten.

**Gelegenheit für
Umsetzung einer
Gesamtstrategie**

Der bundesweite Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e.V. setzt sich für Betroffene von Menschenhandel und für von Gewalt betroffene Migrantinnen ein. Der KOK ist nicht nur bundes- sondern auch europaweit die einzige Koordinierungsstelle mit diesem Fokus und vernetzt erfolgreich die Mehrheit aller in diesem Bereich tätigen deutschen NGOs. Im KOK e.V. sind dabei neben den in Deutschland arbeitenden spezialisierten Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel (FBS) auch andere Organisationen, die sich mit diesem Themenbereich auseinandersetzen, organisiert.

¹ https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2019/0001-0100/57-19.pdf?__blob=publicationFile&v=1

Der Entwurf eines Gesetzes zu dem Protokoll vom 11. Juni 2014 zum Übereinkommen Nr. 29 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 28. Juni 1930 über Zwangs- oder Pflichtarbeit umfasst zwei Artikel und sieht in Artikel 1 die Zustimmung Deutschlands zum Protokoll vom 11. Juni 2014 und die Veröffentlichung einer amtlichen Übersetzung vor. Artikel 2 enthält Bestimmungen zum Inkrafttreten des Gesetzes. Durch das Zustimmungsgesetz wird das Protokoll Teil des innerstaatlichen Rechts und erhält den Rang des einfachen Bundesrechts.²

Im Vorblatt erläutert die Bundesregierung die mit dem Protokoll und dessen Ratifizierung verfolgten Ziele. Aus Sicht der Bundesregierung entspricht die derzeitige deutsche Rechtslage den rechtlichen Anforderungen des Protokolls, sodass im Rahmen der Ratifikation keine gesetzlichen Vorschriften anzupassen sind. Aus diesem Grund sind dem Entwurf zufolge auch keine Haushaltsausgaben zu erwarten.³

Entwurf sieht keine weiteren Maßnahmen oder Haushaltsausgaben zur Umsetzung vor

Neben dem Protokoll vom 11. Juni 2014 selbst bezieht sich der Entwurf der Denkschrift auch auf die das Protokoll ergänzenden Empfehlungen (Empfehlung Nr. 203), die detaillierte Richtlinien zur Umsetzung auf nationaler Ebene enthalten. Der Denkschrift zufolge ist „[d]ie Empfehlung Nr. 203 (...) völkerrechtlich unverbindlich. Um ihre Bedeutung und ihre Zugehörigkeit zum rechtsverbindlichen Protokoll zu verdeutlichen, wird sie als Bestandteil des Ratifikationsgesetzes ebenfalls im Gesetzgebungsverfahren veröffentlicht.“⁴

Der KOK bezieht sich in der vorliegenden Kommentierung sowohl auf die Denkschrift der Bundesregierung, das Protokoll als auch die Empfehlung Nr. 203 und die Stellungnahme der Bundesregierung zur Empfehlung (Stand 31. Oktober 2018).

Zwangs- oder Pflichtarbeit wird gemäß des Übereinkommen Nr. 29 wie folgt definiert: Als „Zwangs- oder Pflichtarbeit“ gilt jede Art von Arbeit oder Dienstleistung, die von einer Person unter Androhung irgendeiner Strafe verlangt wird und für die sie sich nicht freiwillig zur Verfügung gestellt hat.⁵ Das Zusatzprotokoll vom 11. Juni 2014 legt in Artikel 1 Abs. 3 zudem explizit fest, dass die im Protokoll genannten Maßnahmen ein gezieltes Vorgehen gegen Menschenhandel einschließen.

Der KOK e.V. begrüßt den Ratifizierungsprozess und den damit zum Ausdruck gebrachten Willen der Bundesregierung, Arbeitsausbeutung und Menschenhandel zur Ausbeutung der Arbeitskraft wirksam zu bekämpfen, ausdrücklich. Der Auffassung der Bundesregierung, alle in Deutschland geltenden Regelungen entsprächen bereits vollumfänglich den Vorgaben des Protokolls, folgt der KOK e.V. insbesondere vor dem Hintergrund der ILO-Empfehlung Nr. 203 zur Umsetzung des Protokolls jedoch nicht.

KOK e.V. sieht weiteren Handlungsbedarf zur vollumfänglichen Umsetzung der Vorgaben in Deutschland

Im Nachfolgenden möchte der KOK e.V. auf einige ausgewählte Punkte hinweisen, bei welchen noch deutlicher Nachbesserungsbedarf besteht. Insbesondere soll hierbei auf einige der gesetzlichen Regelungen, die in der Denkschrift genannt werden, eingegangen werden, die zwar im

² Vgl. Kohte in: Münchner Handbuch zum Arbeitsrecht, Bd.2: Individualarbeitsrecht II, 4. Aufl. 2018.

³ Vgl. BR-Drs. 57/19, S. 1-2.

⁴ Denkschrift zum Protokoll von 2014 zum Übereinkommen Nr. 29 über Zwangsarbeit, 1930, S.2

⁵ Übereinkommen über Zwangs- oder Pflichtarbeit, 1930, Art.2 Abs.1.

Sinne des Protokolls sind, aber aus Sicht des KOK e.V. nicht ausreichend durchgesetzt werden bzw. deren Wirksamkeit bislang nicht belegt ist. Nach diesseitiger Auffassung ist der Ratifizierungsprozess ein guter Moment, um untergesetzliche Maßnahmen anzustoßen und weitere Anstrengungen zu unternehmen, um die Ziele des ILO-Übereinkommens und des Protokolls in Deutschland mit Leben zu füllen.

Die Vorgaben des Protokolls im Einzelnen:

Nach Artikel 1 Abs. 1 hat jedes Mitglied wirksame Maßnahmen zu ergreifen, um Zwangs- oder Pflichtarbeit zu verhindern und zu beseitigen, den Opfern Schutz und Zugang zu geeigneten Rechtsbehelfen und Abhilfemaßnahmen wie z. Bsp. Entschädigung zu gewährleisten und die für Zwangs- und Pflichtarbeit Verantwortlichen zu bestrafen.

Nach Auffassung der Bundesregierung steht das deutsche Recht mit dieser Vorschrift im Einklang.⁶ Aus Sicht des KOK e.V. gibt es hinsichtlich der entsprechenden Vorschriften Bedenken. 2016 wurden die strafrechtlichen Vorgaben zu Menschenhandel und Ausbeutung der Arbeitskraft reformiert, um eine bessere Anwendbarkeit zu gewährleisten. Aus Sicht des KOK e.V. ist jedoch auch weiterhin fraglich, ob dies gelungen ist. Insbesondere die neu eingeführte Legaldefinition von Ausbeutung durch eine Beschäftigung in §232 Strafgesetzbuch (StGB) ist problematisch, denn sie verlangt ein rücksichtsloses Gewinnstreben seitens der Täter*innen. Es steht zu befürchten, dass dieses zusätzliche Erfordernis, welche beispielsweise Familien schützen soll, die ausländische Pflegekräfte anstellen und niedrig entlohnen, möglicherweise in der Praxis zu erheblichen Beweisproblemen führen wird⁷ und es auch weiterhin selten zu Verfahren wegen Arbeitsausbeutung kommen wird. Auch, dass eine persönliche oder wirtschaftliche Zwangslage oder Hilflosigkeit, die mit dem Aufenthalt in einem fremden Land verbunden ist von dem/der Täter*in ausgenutzt werden muss⁸, um die Voraussetzungen für eine Strafbarkeit nach §233 StGB zu erfüllen, schränkt den Anwendungsbereich der Vorschrift enorm ein. Es ist daher zumindest fraglich, ob die Vorschrift der Definition des Übereinkommens entspricht.

Bedenken hinsichtlich der Wirksamkeit strafrechtlicher Vorgaben bzgl. Arbeitsausbeutung

Auch hinsichtlich der Wirksamkeit des in der Denkschrift angeführten Prostituiertenschutzgesetzes kann noch keine Aussage getroffen werden, da dieses erst seit Kurzem in den Ländern umgesetzt wird und eine Evaluierung erst ab 2022 vorgesehen ist.

In Bezug auf die Verpflichtung, Rechtsbehelfe und Abhilfemaßnahmen, wie zum Beispiel Entschädigung, zu gewährleisten, und zwar nach Artikel 4 ungeachtet der Anwesenheit oder des Rechtsstatus der Betroffenen, besteht in Deutschland insbesondere für ausländische Arbeitnehmer*innen noch weitreichender Handlungsbedarf. Ansprüche

praktische Hürden bei der Inanspruchnahme wirksamer Rechtsbehelfe

⁶ Denkschrift, S.3.

⁷ Vgl. KOK e.V. (2018) *Bericht zur Bewertung der Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels durch die Vertragsparteien in Deutschland*, S. 21; vgl. auch: Prof. Renzikowski: <https://www.bundestag.de/resource/blob/426552/4f8e9016061a4d4b18e41b3bbcc3b166/renzikowski-data.pdf>, S. 10.

⁸ Vgl. §233 Abs.1 StGB.

auf entgangenen Lohn oder Entschädigung können theoretisch von Betroffenen gerichtlich durchgesetzt werden – auch unabhängig von der Nationalität oder dem Vorliegen eines Arbeitsvertrags. In der Praxis ist das für die Betroffenen ohne Unterstützung durch gewerkschaftliche Beratungsstellen oder spezialisierte Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel (FBS) sowie durch erfahrene Anwält*innen kaum möglich. Aber auch mit Unterstützung ist dies meist sehr schwierig.

Die Möglichkeit, ausstehenden Lohn vor einem Arbeitsgericht einzuklagen, ist u.a. aufgrund der Dauer gerichtlicher Verfahren, finanzieller Notlagen und fehlender Sicherung des Lebensunterhalts, der Beweislast und der Schwierigkeit, diese Verfahren aus dem Ausland zu betreiben, stark eingeschränkt.⁹

Auch die von der Bundesregierung angeführte Möglichkeit, Anträge nach dem Opferentschädigungsgesetz zu stellen, ist zwar gesetzlich durchaus gegeben, praktisch jedoch meist sehr schwierig durchzusetzen.¹⁰

Als ein weiteres Problem ist an dieser Stelle nach wie vor auch die Meldepflicht öffentlicher Stellen nach §87 Abs. 2 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) zu nennen.

Diese Regelung wurde auch vom UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte im aktuellen Bericht zur Umsetzung des Übereinkommens durch Deutschland kritisiert. Der Ausschuss empfiehlt der Bundesregierung eine klare Trennung (sogenannte „Firewall“) zwischen öffentlichen Stellen und Einwanderungsbehörden zu gewährleisten, etwa durch Aufhebung von §87 Abs. 2 AufenthG, um sicherzustellen, dass Arbeitnehmer*innen ohne regulären Aufenthaltsstatus ohne Angst vor aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen Zugang zu grundlegenden Dienstleistungen erhalten.¹¹

auch UN-Ausschuss kritisiert Meldepflicht nach §87 Abs. 2 AufenthG

„Firewall“ zum Schutz der Arbeitnehmer*innen einführen

Aufgrund der genannten Hürden, die es ausländischen Betroffenen sehr schwer machen, ihre Rechte tatsächlich durchzusetzen, sieht der KOK e.V. die Einschätzung der Bundesregierung kritisch, dass „[d]ie deutschen Verfahrensordnungen für die Zivil-, Verwaltungs-, Finanz- und Sozialgerichtsbarkeit (...) sicher[stellt], dass Opfer von Zwangs- oder Pflichtarbeit effektiven Zugang zu Gericht haben“¹². Die Anforderungen aus dem Protokoll auf geeignete und wirksame Rechtsbehelfe sieht der KOK e.V. nicht erfüllt.

Artikel 1 Abs. 2 verpflichtet die Mitgliedstaaten, in Abstimmung mit den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden einen innerstaatlichen Aktionsplan zur wirksamen und dauerhaften Beseitigung von Zwangs- und Pflichtarbeit zu entwickeln, unter Einbeziehung systematischer Maßnahmen zuständiger Stellen.

⁹ Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte (2018) *Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland*, S. 45-46.

¹⁰ Siehe auch: [https://www.kok-gegen-](https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user_upload/Ref_E_Stellungnahme_ado_bff_KOK_VBRG_16-1-19.pdf)

[menschenhandel.de/fileadmin/user_upload/Ref_E_Stellungnahme_ado_bff_KOK_VBRG_16-1-19.pdf](https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user_upload/Ref_E_Stellungnahme_ado_bff_KOK_VBRG_16-1-19.pdf).

¹¹ Vereinte Nationen, Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, E/C.12/DEU/CO/6, Concluding observations on the sixth periodic report of Germany, 27 November 2018, RN. 26-27, S.4.

¹² Denkschrift, S. 5.

Die Bundesregierung führt in der Denkschrift einzelne Gremien und Maßnahmen, wie die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Menschenhandel/Arbeitsausbeutung und den dort entwickelten Strategieentwurf an, geht jedoch nicht weiter auf die Vorgabe des Artikels ein, einen Aktionsplan unter Einbeziehung systematischer Maßnahmen zuständiger Stellen zu entwickeln. Die in der Denkschrift aufgelisteten Gremien ersetzen aus Sicht des KOK e.V. jedoch keinen umfassenden und abgestimmten Aktionsplan. Wenngleich es in den letzten Jahren begrüßenswerte Entwicklungen gab, um Arbeitsausbeutung und Menschenhandel gezielter zu bekämpfen, entsprechen die aktuellen Gegebenheiten in Deutschland noch nicht den Anforderungen aus dem Protokoll.

**innerstaatlicher
Aktionsplan zur
wirksamen und
dauerhaften
Beseitigung von
Zwangs- und
Pflichtarbeit
einschließlich
Menschenhandel
muss erarbeitet
werden**

Die Empfehlung Nr. 203, die, wenngleich nicht rechtlich verbindlich, das Protokoll interpretiert und Richtlinien zur Umsetzung vorgibt, sieht vor:

„a) **innerstaatliche Politiken und Aktionspläne mit an Fristen gebundenen Maßnahmen** unter Verwendung eines geschlechtersensitiven und kinderorientierten Ansatzes, um die wirksame und dauerhafte Beseitigung von Zwangs- oder Pflichtarbeit in allen ihren Formen durch Prävention, Schutz und den Zugang zu Rechtsbehelfen und Abhilfemaßnahmen, wie zum Beispiel die Entschädigung der Opfer, sowie die Bestrafung der Verantwortlichen zu erreichen; und
„b) **zuständige Stellen**, wie zum Beispiel Arbeitsaufsichtsdienste, Justizbehörden und innerstaatliche Organe oder andere institutionelle Mechanismen, die für Zwangs- oder Pflichtarbeit zuständig sind, **um die Entwicklung, Koordinierung, Durchführung, Überwachung und Evaluierung der innerstaatlichen Politiken und Aktionspläne sicherzustellen.**“¹³

Es gibt in Deutschland keinen Aktionsplan zur wirksamen und dauerhaften Beseitigung von Zwangs- und Pflichtarbeit. Auch fehlt es an einer zentralen, zuständigen Stelle, um kohärente Maßnahmen gegen Arbeitsausbeutung aufeinander abgestimmt durchzuführen und deren Wirksamkeit zu evaluieren.

Der Entwurf der Denkschrift führt den Konsultationsprozess der Ressorts zur Einrichtung einer unabhängigen nationalen Berichterstattungsstelle (nach Artikel 19 RL 2011/36/EU) sowie die Einrichtung eines Koordinierungsmechanismus der Bundesregierung zur besseren Zusammenführung aller Strategien und Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels an.¹⁴ Der KOK e.V. begrüßt diesen Prozess und unterstützt die baldige Einrichtung einer Berichterstattungsstelle und eines Koordinierungsmechanismus. Zum aktuellen Zeitpunkt scheint Deutschland jedoch noch zu weit von der Einrichtung dieser Stellen entfernt zu sein, um mit Nennung bestehender Gremien und Prozesse darauf zu verweisen, dass die Anforderungen aus dem Protokoll umgesetzt seien. Auch mit Blick auf die sehr vage gehaltenen Selbstverpflichtungen der Bundesregierung im aktuellen Koalitionsvertrag besteht die Befürchtung, dass konkrete Maßnahmen, wie die Einrichtung

**Einrichtung einer
zuständigen Stelle
um Maßnahmen
gegen
Arbeitsausbeutung
aufeinander
abgestimmt
umzusetzen ist
notwendig**

¹³ ILO Empfehlung betreffend ergänzende Maßnahmen zur effektiven Beseitigung von Zwangsarbeit (Empfehlung 203) Nr. 1.

¹⁴ Denkschrift S. 6.

derartiger Stellen, keine Priorität genießt. Dort ist lediglich festgehalten: „Gegen Menschenhandel muss entschieden vorgegangen werden, deshalb wollen wir die Strukturen zur Bekämpfung des Menschenhandels und zur Unterstützung der Opfer stärken.“¹⁵

*Nach Artikel 2 Buchstaben a) und b) sind die Mitgliedstaaten zu Aufklärung und Unterrichtung von besonders anfälligen Personengruppen als auch von Arbeitgeber*innen verpflichtet, um Ausbeutung und Zwangsarbeitspraktiken zu verhindern. Buchstabe c) verpflichtet die Staaten zu Bemühungen in verschiedenen Bereichen, u.a. die Arbeitsaufsichtsbehörden zu stärken (c ii). Des Weiteren sind Staaten verpflichtet, u.a. folgende Maßnahmen zu treffen: den Schutz von Personen, insbesondere Wanderarbeitnehmer*innen, während des Anwerbungs- und Ermittlungsverfahrens zu gewährleisten (Buchstabe d), die Wahrnehmung der Sorgfaltspflicht des öffentlichen und privaten Sektors zu unterstützen (Buchstabe e) und die der Ausbeutung zu Grunde liegenden Faktoren zu bekämpfen (Buchstabe f).*

Maßnahmen und Programme zur Aufklärung von Personen, die besonders von Ausbeutung bedroht sind, finden in Deutschland statt, sind jedoch in der Regel zeitlich und regional begrenzt und projektmittelabhängig. Auch die in der Denkschrift angeführten Projekte sind inzwischen abgeschlossen und eine Weiterführung der angestoßenen Vernetzung nur eingeschränkt möglich. Schulungen von Arbeitgeber*innen, Strafverfolgungsbehörden, Zoll und weiteren Akteuren finden bislang überwiegend punktuell statt und sind stark abhängig von den Ressourcen der einzelnen Akteure.

Präventions- und Informationsangebote müssen ausgebaut werden

Die von der Bundesregierung angeführten Maßnahmen zur Unterstützung der Wahrnehmung der Sorgfaltspflicht sind aus Sicht des KOK e.V. nicht ausreichend. Hinsichtlich des Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte bestehen aufgrund seiner Freiwilligkeit und des sehr schwach angelegten Monitoringmechanismus Zweifel in Bezug auf die Wirksamkeit. Auch der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte äußerte in seinem Bericht Bedenken und empfiehlt der Bundesregierung ein verbindliches Regelwerk einzuführen, um deutsche Unternehmen zur Einhaltung menschenrechtlicher Vorgaben zu verpflichten und Möglichkeiten zu schaffen, Unternehmen für begangene Menschenrechtsverletzungen zur Verantwortung zu ziehen.¹⁶ Aktuelle Überlegungen, die Einhaltung menschenrechtlicher Standards für Unternehmen entlang ihrer globalen Lieferketten gesetzlich durchzusetzen, sollten aus Sicht des KOK e.V. dringend weiter vorangetrieben werden.¹⁷

Unternehmensverantwortung wirksam durchsetzen

¹⁵ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 7. Februar 2018, S.26.

¹⁶ Vereinte Nationen, Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, E/C.12/DEU/CO/6, 27 November 2018, Absatz 7, S.2.

¹⁷ hib - heute im bundestag, Nr. 201, 21. Februar 2019:

<https://www.bundestag.de/hib?url=L3ByZXNzZS9oaWVvLS81OTUwMTQ=&mod=mod454590>.

Artikel 3

Jedes Mitglied hat wirksame Maßnahmen zu ergreifen zur Ermittlung, zur Befreiung, zum Schutz, zur Erholung und zur Rehabilitation aller Opfer von Zwangs- oder Pflichtarbeit sowie zur Bereitstellung anderer Formen von Hilfe und Unterstützung

Auch hierzu sind in der Empfehlung Nr. 203 konkrete Leitlinien enthalten, die wirksame Schutzmaßnahmen benennen, um dem Bedarf aller Opfer an sofortiger Unterstützung und an langfristiger Erholung und Rehabilitation gerecht zu werden.¹⁸ Unter anderem werden hier genannt:

- angemessene und geeignete Unterkunft (Nr. 9 b),
- Gesundheitsversorgung, einschließlich sowohl medizinischer als auch psychologischer Betreuung (Nr. 9c),
- besondere Schutzmaßnahmen für Kinder, die den besonderen Bedürfnissen und dem besten Interesse des Kindes Rechnung tragen (Nr.10),
- Gewährung einer Bedenk- und Stabilisierungszeit ungeachtet des Rechtsstatus der Person im Staatsgebiet (Nr. 11a) und
- befristete und unbefristete Aufenthaltsgenehmigungen (Nr. 11 b).

In einigen Bundesländern gibt es verschiedene Arten von Unterstützungsangeboten für Betroffene von Arbeitsausbeutung, bspw. durch gewerkschaftsnahe Beratungsstellen, die insbesondere arbeitsrechtliche Beratung anbieten. Auch die Mehrheit der im KOK organisierten FBS bieten Beratung für Betroffene vom Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung mindestens im Einzelfall an, teilweise auch für Männer.¹⁹ Insgesamt kann jedoch festgehalten werden, dass spezielle Beratungs- und Unterstützungsangebote für Betroffene von Arbeitsausbeutung längst nicht ausreichend und flächendeckend sind. Da eine gute Beratung jedoch oft Grundvoraussetzung ist, um weitere Rechte, wie z.B. Bedenkfrist, Entschädigung oder Zugang zu Gesundheitsversorgung und/oder Alimentierung geltend zu machen, ist davon auszugehen, dass viele Betroffene von ihnen zustehenden Schutz- und Unterstützungsmaßnahmen nicht profitieren und ihre Rechte nicht geltend machen können.

Auch hinsichtlich angemessener Unterbringung, insbesondere von männlichen und minderjährigen Betroffenen, gibt es große Defizite. Der KOK e.V. hat 2017 eine Studie²⁰ zur Unterbringung von Betroffenen von Menschenhandel veröffentlicht. Wesentliches Ergebnis ist, dass weder die adäquate Unterbringung von Frauen noch von Männern und Kindern, die von Menschenhandel und Ausbeutung betroffen sind, in Deutschland gesichert ist. Die Studie ergab eine besonders schwierige Situation für Männer: In keinem Bundesland in Deutschland gibt es spezielle

Unterstützungsstruktur für Betroffene von Arbeitsausbeutung, insbesondere für männliche Betroffene, muss erweitert werden

¹⁸ ILO Empfehlung 203, Nr. 9-11.

¹⁹ Socius e.V. (2013) interner Evaluationsbericht des KOK e.V.

²⁰ Czarnecki, D. (2017) *Unterbringung von Betroffenen von Menschenhandel in Deutschland – geSICHERt?* Hrsg. KOK, https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user_upload/medien/Publikationen_KOK/KOK_Studie_Unterbringung_2017_18.10..pdf.

Unterkünfte für männliche Betroffene des Menschenhandels. Aufgrund fehlender Alternativen sind FBS in der Praxis auf Einzelfalllösungen angewiesen.²¹

Wirksame Maßnahmen zur Ermittlung, zur Befreiung, zum Schutz und zur Erholung, wie sie durch das Protokoll verlangt werden, setzen ein gewisses Maß an Sensibilisierung und Wissen hinsichtlich Arbeitsausbeutung und Menschenhandel sowie bezüglich der Rechte, die Betroffene haben, voraus. In Bezug auf die Bedenk- und Stabilisierungsfrist gibt es weiterhin Befürchtungen, dass Betroffene nicht systematisch über diese Möglichkeit informiert werden. Die Expert*innengruppe für die Bekämpfung des Menschenhandels des Europarats (GRETA) zeigte sich hier insbesondere in Bezug auf Betroffene von Arbeitsausbeutung und Kinderhandel besorgt²² und forderte die Bundesregierung auf sicherzustellen, dass staatliche Akteure, die Betroffene identifizieren, mit klaren Instruktionen auszustatten sind, die unterstreichen, dass eine Bedenk- und Stabilisierungsfrist angeboten werden muss und diese von einer Zusammenarbeit der Betroffenen mit den Behörden unabhängig ist.²³

**Informationspflicht
umsetzen**

**Bedenk- und
Stabilisierungsfrist
konsequent
gewähren**

Es besteht in Deutschland die Möglichkeit, Betroffenen von Menschenhandel, Zwangsarbeit und Arbeitsausbeutung einen befristeten Aufenthaltstitel in Verbindung mit einem Strafverfahren zu gewähren. Neben einem speziellen Aufenthaltstitel nach §24 Abs. 4a AufenthG während Strafverfahren wegen §§232ff StGB, gibt es auch eine aufenthaltsrechtliche Vorschrift für Opfer einer Straftat nach § 10 Abs. 1 oder § 11 Abs. 1 Nummer 3 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes oder nach § 15a des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes. Beide Normen können in Bezug auf Arbeitsausbeutung relevant sein, beziehen sich aber jeweils auf eine spezielle Personengruppe. §25 Abs. 4b AufenthG erlaubt einen vorübergehenden Aufenthalt während des Strafverfahrens und gewährt die Möglichkeit einer Verlängerung, wenn den Ausländer*innen von Seiten des Arbeitgebers die zustehende Vergütung noch nicht vollständig geleistet wurde und es eine besondere Härte darstellen würde, den Vergütungsanspruch aus dem Ausland zu verfolgen.

Zum 31.12.2017 hielten sich 89 Drittstaatsangehörige mit einem Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 4a AufenthG in Deutschland auf. Hierbei ist angesichts der jährlichen Zahlen zu Menschenhandel des BKAs²⁴ zu mutmaßen, dass die Mehrzahl davon Fälle sexueller Ausbeutung betraf. Lediglich eine Person hielt sich zum 31.12.2017 mit einem Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 4b AufenthG (Opfer von Arbeitsausbeutung) in Deutschland auf. Aus der Statistik geht nicht hervor, ob dies auf Grundlage des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes oder des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes erteilt wurde.²⁵ Aus diesen Zahlen wird ersichtlich, dass relativ wenige Aufenthaltstitel für die Dauer eines Strafverfahrens erteilt oder diese darüber hinaus verlängert werden. Es stellt sich die Frage, ob das zugrundeliegende Problem der wenigen Strafverfahren die aufenthaltsrechtlichen Möglichkeiten

**bestehende
aufenthaltsrechtliche
Möglichkeiten
umfassend
anwenden**

²¹ Vgl. KOK e.V. (2018) *Bericht zur Bewertung der Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels durch die Vertragsparteien in Deutschland*, S. 21; vgl. auch: Prof. Renzikowski: <https://www.bundestag.de/resource/blob/426552/4f8e9016061a4d4b18e41b3bbcc3b166/renzikowski-data.pdf>, S. 8-9.

²² Europarat, Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings GRETA(2015)10, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Germany, S.8.

²³ GRETA (2015) S. 41, RN 158.

²⁴ www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/Lagebilder/Menschenhandel/menschenhandel_node.html.

²⁵ Bundesministerium für Inneres, Bau und Heimat (2018) *Migrationsbericht der Bundesregierung 2016/2017*, S. 138.

übergebürlich einschränkt und ob von Strafverfahren unabhängige Aufenthaltstitel geschaffen werden müssen oder ob es weiterer Maßnahmen bedarf, um den Anforderungen des Protokolls gerecht zu werden.

Artikel 4

2. Jedes Mitglied hat im Einklang mit den Grundsätzen seiner Rechtsordnung die Maßnahmen zu treffen, die erforderlich sind, um sicherzustellen, dass die zuständigen Stellen die Befugnis haben, Opfer von Zwangs- oder Pflichtarbeit wegen ihrer Beteiligung an unrechtmäßigen Tätigkeiten, zu denen sie als unmittelbare Folge der ihnen auferlegten Zwangs- oder Pflichtarbeit gezwungen worden sind, nicht strafrechtlich zu verfolgen oder von einer Bestrafung abzusehen.

Die Möglichkeit, von Strafe abzusehen, wird u.a. auch von der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel (2011/36/EU) verlangt. Der KOK e.V. hat auch im Rahmen der Umsetzung dieser mehrfach Bedenken geäußert, dass die Vorgaben in § 154c Strafprozessordnung (StPO) nicht ausreichend sind²⁶ und teilt daher nicht die Auffassung der Bundesregierung, dass dies hinreichend umgesetzt sei. Zudem ist unklar, inwieweit die Vorschriften angewandt werden. GRETA hatte bereits 2015 kritisiert, dass die Vorschrift Betroffenen nicht flächendeckend Schutz bietet und dies auf ein fehlendes Wissen bei Polizei, Staatsanwaltschaft und Richterschaft zurückzuführen ist. GRETA empfahl deshalb Staatsanwält*innen und allen anderen relevanten Berufsgruppen einen Leitfaden zu der Frage, wie das Straffreiheitsprinzip bei von Menschenhandel Betroffenen anzuwenden ist, an die Hand zu geben.²⁷ Es liegen dem KOK keine Informationen vor, dass diese Empfehlung umgesetzt wurde.

von Strafen für Betroffene von Zwangs- oder Pflichtarbeit wegen ihrer Beteiligung an unrechtmäßigen Tätigkeiten absehen

Fazit

Der KOK e.V. möchte dringend anregen, die Ratifizierung des *Protokolls vom 11. Juni 2014 zum Übereinkommen Nr. 29 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 28. Juni 1930 über Zwangs- oder Pflichtarbeit* zum Anlass zu nehmen, strategisch koordinierte Maßnahmen anzustoßen, die die Bekämpfung der Arbeitsausbeutung und die Unterstützung der Betroffenen tatsächlich vorantreiben und bestehende gesetzliche Vorgaben nachzubessern bzw. umfassend anzuwenden.

Wie in den vorangegangenen Punkten angeführt, besteht insbesondere Handlungsbedarf in folgenden Bereichen:

- bessere Anwendung, Prüfung und ggf. Anpassung der strafrechtlichen Vorgaben bzgl. Arbeitsausbeutung
- Betroffenen tatsächlich Zugang zu wirksamen Rechtsbehelfen gewähren, indem praktische Hürden abgebaut werden
- „Firewall“ zum Schutz der Arbeitnehmer*innen einführen

²⁶ Siehe KOK Stellungnahme vom 28.04.2016, https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user_upload/medien/stellungnahmen/Umsetzung_2011_36_EU_KOK_aktualisierte_Stellungnahme_28.04.2016.pdf, S.11.

²⁷ GRETA (2015) Rn. 198- 204, S.48-49.

- umfassenden Aktionsplan der Bundesregierung zur Bekämpfung aller Formen des Menschenhandels und der Ausbeutung erarbeiten
- Präventions- und Informationsangebote ausbauen
- Unternehmensverantwortung wirksam durchsetzen
- Unterstützungsstruktur für Betroffene von Arbeitsausbeutung, insbesondere für männliche Betroffene, erweitern
- Informationspflichten seitens der (Strafverfolgungs-) Behörden umsetzen
- Bedenk- und Stabilisierungsfrist konsequent gewähren
- bestehende aufenthaltsrechtliche Möglichkeiten stärker nutzen
- von Strafen für Betroffene von Zwangs- oder Pflichtarbeit wegen ihrer Beteiligung an unrechtmäßigen Tätigkeiten absehen

Der KOK e.V. würde es begrüßen, wenn die Bundesregierung die Ratifizierung als Chance sehen würde, die zahlreichen in der Denkschrift genannten guten Ansätze weiter auszubauen und dadurch tatsächlich eine effektive Bekämpfung von Menschenhandel und Ausbeutung anzugehen.