

## Gesetzentwurf

der Abgeordneten Volker Beck (Köln), Kordula Schulz-Asche, Renate Künast, Luise Amtsberg, Beate Müller-Gemmeke, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Ulla Schauws, Irene Mihalic, Ekin Deligöz, Kai Gehring, Katja Keul, Monika Lazar, Özcan Mutlu, Dr. Konstantin von Notz, Lisa Paus, Tabea Rößner, Claudia Roth (Augsburg), Elisabeth Scharfenberg, Hans-Christian Ströbele, Beate Walter-Rosenheimer und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

### Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Situation von Opfern von Menschenhandel in Deutschland

#### A. Problem

Die Europaratskonvention gegen Menschenhandel ist am 1. Februar 2008 in Kraft getreten. Sie wurde mittlerweile von 42 Staaten ratifiziert und von zwei weiteren unterzeichnet. Die Konvention stellt Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung und zur Arbeitsausbeutung ausdrücklich in einen menschenrechtlichen Kontext und verpflichtet die Vertragsstaaten zu umfassenden Maßnahmen der Prävention von Menschenhandel, der Strafverfolgung der TäterInnen und dem Schutz der Opfer. Ihr Geltungsbereich umfasst alle Formen von Menschenhandel, gleichgültig, ob sie im Kontext organisierter Kriminalität stehen oder nicht. Die Staaten haben sich unter anderem zu umfangreichen Informationspflichten, zur Identifikation von Opfern und zur Stärkung der Entschädigungsrechte der Betroffenen verpflichtet.

#### B. Lösung

Die Umsetzung der Europaratskonvention erfordert gesetzliche Neuregelungen in den Bereichen des Aufenthaltsgesetzes, des Asylbewerberleistungsgesetzes, des Dritten Buches Sozialgesetzbuch, des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes, der Gewerbeordnung sowie des Arbeitsgerichtsgesetzes.

#### C. Alternativen

Keine.

## Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Situation von Opfern von Menschenhandel in Deutschland

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

### Artikel 1

#### Änderung des Aufenthaltsgesetzes

Das Aufenthaltsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 6. September 2013 (BGBl. I S. 3556) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 5 Absatz 3 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„In den Fällen der Erteilung eines Aufenthaltstitels nach den §§ 24, 25 Absatz 1 bis 3 und Absatz 4a sowie § 26 Absatz 3 ist von der Anwendung der Absätze 1 und 2, in den Fällen des § 25 Absatz 4b von der Anwendung des Absatzes 1 Nr. 1 bis 2 und 4 sowie des Absatzes 2 abzusehen.“

2. In § 15a Absatz 1 wird nach Satz 2 folgender Satz eingefügt:

„Hiervon ausgenommen sind Ausländer, hinsichtlich derer der Verdacht besteht, dass sie Opfer von Straftaten nach den §§ 232, 233 oder § 233a des Strafgesetzbuchs sind.“

3. § 25 Absatz 4a wird wie folgt gefasst:

„(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. Die Aufenthaltserlaubnis berechtigt zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit.“

4. § 26 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

a) In Satz 4 wird die Angabe „§ 25 Abs. 3“ durch die Wörter „§ 25 Absatz 3 oder 4a“ ersetzt.

b) Satz 5 wird aufgehoben.

5. In § 44 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe c wird die Angabe „§ 25 Abs. 1 oder Abs. 2“ durch die Angabe „§ 25 Absatz 1, 2, 3 oder 4a“ ersetzt.

6. § 59 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 7 wird wie folgt geändert:

aa) Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„Liegen der Ausländerbehörde konkrete Anhaltspunkte dafür vor, dass der Ausländer Opfer einer in § 25 Absatz 4b Satz 1 genannten Straftat wurde, setzt sie abweichend von Absatz 1 Satz 1 eine Ausreisefrist, die so zu bemessen ist, dass er eine Entscheidung über seine Aussagebereitschaft nach § 25 Absatz 4b Satz 2 Nummer 2 treffen kann.“

bb) Satz 3 Nummer 2 wird aufgehoben.

b) In Absatz 8 werden nach dem Wort „Abschiebung“ die Wörter „von einer durch die Ausländerbehörde beauftragten nichtstaatlichen Fachstelle“ eingefügt.

### Artikel 2

#### Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes

In § 1 Absatz 1 Nummer 3 des Asylbewerberleistungsgesetzes in der Fassung vom 5. August 1997 (BGBl. I S. 2022), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 22. November 2011 (BGBl. I S. 2258) geändert worden ist, werden die Wörter „§ 25 Abs. 4 Satz 1, Abs. 4a, 4b oder Abs. 5 des Aufenthaltsgesetzes“ durch die Angabe „25 Absatz 4 Satz 1“ ersetzt.

### Artikel 3

#### Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch

Dem § 405 Absatz 6 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch – Arbeitsförderung – (Artikel 1 des Gesetzes vom

24. März 1997, BGBl. I S. 594, 595), das zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 18. Juli 2014 (BGBl. I S. 1042) geändert worden ist, wird folgender Satz angefügt:

„Die gerichtliche Durchsetzung eigener arbeits- oder sozialrechtlicher Ansprüche aus dem Beschäftigungsverhältnis begründet in der Regel ein schutzwürdiges Interesse von vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländern an dem Ausschluss der Übermittlungen.“

#### Artikel 4

##### Änderung des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes

Das Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz vom 23. Juli 2004 (BGBl. I S. 1842), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 11. August 2014 (BGBl. I S. 1348) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Nach § 4 wird folgender § 4a eingefügt:

„§ 4a Hinweispflichten

Ergeben sich bei der Prüfung nach § 2 Anhaltspunkte dafür, dass Personen Opfer einer Straftat nach den §§ 232, 233 oder § 233a des Strafgesetzbuchs, nach § 10 Absatz 1 oder § 11 Absatz 1 Nummer 3 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes oder nach § 15a des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes sind, sind sie unverzüglich schriftlich in einer für sie verständlichen Sprache darauf hinzuweisen, dass sie

1. Anspruch auf eine mindestens dreimonatige Ausreisefrist gemäß § 59 Absatz 7 des Aufenthaltsgesetzes und auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach Maßgabe von § 25 Absatz 4a oder 4b des Aufenthaltsgesetzes haben können,

2. Unterstützung und Hilfe durch Opferhilfeeinrichtungen oder Gewerkschaften erhalten können, etwa in Form von Beratung oder Rechtsschutz, sowie

3. die aus dem Beschäftigungsverhältnis erwachsenen arbeits- und sozialrechtlichen Ansprüche geltend machen können.“

2. Dem § 13 Absatz 3 wird folgender Satz angefügt:

„Die gerichtliche Durchsetzung eigener arbeits- oder sozialrechtlicher Ansprüche aus dem Beschäftigungsverhältnis begründet in der Regel ein schutzwürdiges Interesse von vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländern an dem Ausschluss der Übermittlungen.“

#### Artikel 5

##### Änderung der Gewerbeordnung

In § 139b der Gewerbeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Februar 1999 (BGBl. I S. 202), das zuletzt durch Artikel 11 des Gesetzes vom 11. August 2014 (BGBl. I S. 1348) geändert worden ist, wird folgender Absatz 9 angefügt:

„(9) Ergeben sich im Rahmen der Aufsicht Anhaltspunkte dafür, dass Personen Opfer einer Straftat nach den §§ 232, 233 oder § 233a des Strafgesetzbuchs, nach § 10 Absatz 1 oder § 11 Absatz 1 Nummer 3 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes oder nach § 15a des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes sind, sind sie unverzüglich schriftlich in einer für sie verständlichen Sprache darauf hinzuweisen, dass sie

1. Anspruch auf eine mindestens dreimonatige Ausreisefrist gemäß § 59 Absatz 7 des Aufenthaltsgesetzes und auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach Maßgabe von § 25 Absatz 4a oder 4b des Aufenthaltsgesetzes haben können,

2. Unterstützung und Hilfe durch Opferhilfeeinrichtungen oder Gewerkschaften erhalten können, etwa in Form von Beratung oder Rechtsschutz, sowie

3. die aus dem Beschäftigungsverhältnis erwachsenen arbeits- und sozialrechtlichen Ansprüche geltend machen können.“

#### Artikel 6

### Änderung des Arbeitsgerichtsgesetzes

Dem § 11a des Arbeitsgerichtsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 1979 (BGBl. I S. 853, 1036), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 11. August 2014 (BGBl. I S. 1348) geändert worden ist, wird folgender § 11b eingefügt:

„§ 11b Prozessstandschaft von Verbänden

(1) Rechtsfähige Verbände, die nach ihrer Satzung die Interessen von ausländischen Arbeitnehmern auf Bundes- oder Landesebene vertreten, können die Ansprüche von vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländern, Inhabern einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 4a oder 4b des Aufenthaltsgesetzes oder Ausländern, denen nach § 59 Absatz 7 des Aufenthaltsgesetzes eine Ausreisefrist gesetzt wurde, in eigenem Namen geltend machen, wenn und soweit die Anspruchsberechtigten einwilligen. § 11 bleibt unberührt.

(2) Das Bundesministerium der Justiz wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates Voraussetzungen zu bestimmen, die Verbände nach Absatz 1 zu erfüllen haben, um eine pflichtgemäße Aufgabenerfüllung zu gewährleisten.

(3) Das Bundesamt für Justiz führt eine Liste der Verbände nach Absatz 1, die mit Stand zum 1. Januar eines jeden Jahres im Bundesanzeiger bekannt gemacht wird. In die Liste werden Verbände nach Absatz 1 auf Antrag eingetragen.“

### Artikel 7

#### Härteleistungen für Opfer von Menschenhandel

§ 1

Es wird ein Fonds für Härteleistungen für Opfer von Menschenhandel bei dem Bundesamt für Justiz eingerichtet. In Höhe der Leistung gehen Ansprüche der Opfer gegen die Täter auf die Bundesrepublik Deutschland über.

§ 2

Der Deutsche Bundestag stellt dem Fonds die finanziellen Mittel für die zur Erfüllung der Aufgaben notwendige Personal- und Sachausstattung zur Verfügung.

§ 3

Das Bundesministerium der Justiz wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates weitere Einzelheiten zu bestimmen

### Artikel 8

#### Berichterstattestelle „Menschenhandel“

§ 1 Berichterstattestelle „Menschenhandel“

(1) Beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales wird eine Berichterstattestelle „Menschenhandel“ eingerichtet. Sie ist unabhängig und fachlich eigenständig.

(2) Der Berichterstattestelle ist die für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendige Personal- und Sachausstattung zur Verfügung zu stellen. Sie ist im Einzelplan des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales in einem eigenen Kapitel auszuweisen.

§ 2 Rechtsstellung der Berichterstattestelle

(1) Die Bundesministerin oder der Bundesminister für Arbeit und Soziales ernennt auf der Grundlage eines öffentlichen Auswahlverfahrens eine Person zur Leitung der Berichterstattestelle für eine Amtszeit von vier Jahren. Diese Amtszeit kann einmal um vier Jahre verlängert werden. Die Person steht nach Maßgabe dieses Gesetzes in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis zum Bund. Sie ist in der Ausübung ihres Amtes unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen.

(2) Das Amtsverhältnis beginnt mit der Aushändigung der Urkunde über die Ernennung durch die Bundesministerin oder den Bundesminister für Arbeit und Soziales.

(3) Das Amtsverhältnis endet außer mit dem Ablauf der Amtszeit

1. spätestens mit Erreichen der Altersgrenze nach § 51 Absatz 1 und 2 des Bundesbeamtengesetzes,

## 2. mit der Entlassung.

Die Bundesministerin oder der Bundesminister für Arbeit und Soziales entlässt die Leiterin oder den Leiter der Berichterstattungsstelle vor Ablauf der Amtszeit auf deren/dessen Verlangen oder wenn Gründe vorliegen, die bei einer Richterin oder einem Richter auf Lebenszeit die Entlassung aus dem Dienst rechtfertigen.

(4) Das Rechtsverhältnis der Leitung der Berichterstattungsstelle gegenüber dem Bund wird durch Vertrag mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales geregelt.

## § 3 Aufgaben der Berichterstattungsstelle „Menschenhandel“

(1) Die Berichterstattungsstelle nimmt insbesondere folgende Aufgaben wahr:

1. Beobachtung und Bewertung der nationalen Entwicklungen im Bereich Menschenhandel,

2. Messung der Ergebnisse von Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels unter besonderer Berücksichtigung der Maßnahmen zur Durchsetzung der Rechte der Betroffenen,

3. Entwicklung von Konzepten, Strategien, Maßnahmen zur Verbesserung der rechtlichen und tatsächlichen Situation der Betroffenen von Menschenhandel.

(2) Die Umsetzung dieser Aufgaben erfolgt insbesondere durch folgende Maßnahmen:

1. Berichterstattung an den Bundestag über die Entwicklung der Bekämpfung des Menschenhandels alle zwei Jahre,

2. Sammlung und Auswertung von Daten staatlicher und nichtstaatlicher Einrichtungen,

3. regelmäßige Konsultationen insbesondere mit Organisationen der Zivilgesellschaft, die im Bereich der Stelle tätig sind,

4. regelmäßige Konsultationen mit den in ihrem Zuständigkeitsbereich tätigen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages,

5. Durchführung wissenschaftlicher Untersuchungen.

## § 4 Befugnisse

Alle Bundesbehörden und sonstigen öffentlichen Stellen im Bereich des Bundes sind verpflichtet, die Berichterstattungsstelle bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen, insbesondere die erforderlichen Auskünfte zu erteilen. Die Bestimmungen zum Schutz personenbezogener Daten bleiben unberührt.

## Artikel 9

### Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 4. November 2014

**Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion**

## Begründung

### A. Allgemeiner Teil

Menschenhandel ist ein komplexes Problem, das im nationalen, europäischen und internationalen Kontext auftritt. Immer mehr Menschen werden im Zusammenhang mit Menschenhandel Opfer von physischer und psychischer Gewalt. Menschenhandel kann zur sexuellen Ausbeutung sowie zur Arbeitsausbeutung erfolgen. Fallzahlen in den Wirtschaftsbereichen Gastronomie- und Hotelgewerbe, Sexindustrie, Landwirtschaft, Bau- und Fleisch verarbeitende Industrie sowie in Privathaushalten, in der Pflege oder bei Au-Pairs nehmen zu. In der Bundesrepublik richten sich die Unterstützungsstrukturen bisher weitgehend an Betroffene des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung. Das Unterstützungssystem für Betroffene des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung weist noch erhebliche Lücken auf.

Die Europaratskonvention gegen Menschenhandel ist am 1. Februar 2008 in Kraft getreten, mittlerweile von 42 Staaten ratifiziert und von zwei weiteren unterzeichnet. Sie stellt Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung und zur Arbeitsausbeutung ausdrücklich in einen menschenrechtlichen Kontext und verpflichtet die Mitgliedstaaten zu umfassenden Maßnahmen der Prävention, der Strafverfolgung und des Opferschutzes. Ihr Geltungsbereich umfasst alle Formen von Menschenhandel, gleichgültig ob sie im Kontext organisierter Kriminalität stehen oder nicht. Den Staaten werden unter anderem umfangreiche Informationspflichten und die Pflicht zur Identifikation von Opfern auferlegt; die Entschädigungsrechte der Betroffenen werden gestärkt. Die Überwachung der Umsetzung der Konvention obliegt einer 15-köpfigen Expertengruppe (GRETA).

Auf der Ebene der Europäischen Union betreffen im Wesentlichen drei Richtlinien die Situation von Opfern von Menschenhandel. Aufenthaltsrechtliche Fragen sind Gegenstand der Richtlinie 2004/81/EG vom 29. April 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren („Opferschutzrichtlinie“). Die Richtlinie 2009/52/EG vom 18. Juni 2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen („Sanktionsrichtlinie“) betrifft unter

anderem die Durchsetzung arbeitsrechtlicher Ansprüche von Opfern von Menschenhandel. Die Richtlinie 2011/36/EU 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 („Menschenhandelsrichtlinie“) sieht unter anderem vor, dass Opfer von Menschenhandel besser geschützt werden.

Die Umsetzung der Europaratskonvention und der Richtlinien erfordert gesetzliche Neuregelungen in den Bereichen des Aufenthaltsgesetzes, des Asylbewerberleistungsgesetzes, des Dritten Buches Sozialgesetzbuch, des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes, der Gewerbeordnung, des Arbeitsgerichtsgesetzes und sonstigen Bereichen, die im Folgenden einzeln erläutert werden.

### B. Besonderer Teil

#### Zu Artikel 1 (Änderung des Aufenthaltsgesetzes)

##### Zu Nummer 1 (§ 5)

Die Änderung in § 5 Absatz 3 Satz 1 ist eine Folgeänderung zu Artikel 1 Nummer 3, mit dem § 25 Absatz 4a in eine Anspruchsnorm umgestaltet wird. Die Änderung dient lediglich der Klarstellung, da sich ihr Regelungsgehalt bereits jetzt aus § 5 Absatz 1 Nummer 3 ergibt. Danach setzt die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis im Falle eines entsprechenden Anspruchs des Ausländers in der Regel nicht voraus, dass der Aufenthalt Interessen der Bundesrepublik Deutschland nicht beeinträchtigt oder gefährdet.

##### Zu Nummer 2 (§ 15a)

Mit der Änderung sollen Opfer von den in § 25 Absatz 4a genannten Straftaten aus der Verteilung ausgenommen werden. Die Verteilung ist für die Opfer nicht zumutbar und für die Strafverfolgung der Täter hinderlich. Die Opfer werden in der Regel von spezialisierten Beratungsstellen betreut. Zum Teil werden die Opfer von den Tätern bedroht, sodass die Polizei sie etwa durch Unterbringung in geschützten Unterkünften abschirmen muss. Die örtlich zuständigen Ermittlungsbehörden haben ein Interesse an der Erreichbarkeit der Betroffenen. Die Beratung und Kooperation wird erheblich erschwert, wenn die Personen an einen anderen Ort verteilt werden.

Mit der Änderung wird nicht ausgeschlossen, dass Opfer von Menschenhandel an einen anderen Ort ziehen, wenn dies zu ihrem Schutz notwendig ist. In diesen

Fällen sollen die Behörden in Kooperation mit spezialisierten Beratungsstellen den vom Opfer gewollten Umzug vorbereiten und begleiten.

### **Zu Nummer 3 (§ 25)**

Die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 4a wird als Anspruchsnorm ausgestaltet. Wenn konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass ein Ausländer Opfer einer Straftat nach den §§ 232, 233 oder 233a des Strafgesetzbuches wurde, soll er künftig eine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen erhalten ohne weitere Voraussetzungen zu erfüllen. Damit werden Opfer von Menschenhandel anerkannten Asylberechtigten und Flüchtlingen im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention gleichgestellt. Dies ist sachgerecht, da sie gleichermaßen einen völkerrechtlich verbürgten Schutzanspruch gegenüber dem Aufenthaltsstaat haben.

Mit der Neuregelung wird Artikel 14 Absatz 1 und 2 der Europaratskonvention gegen Menschenhandel umgesetzt. Danach sind die Vertragsstaaten verpflichtet, Opfern einen verlängerbaren Aufenthaltstitel zu erteilen, wenn der Aufenthalt aufgrund der persönlichen Situation des Opfers erforderlich ist oder das Kindeswohl dies erfordert. Diesen Anforderungen wird der bisherige § 25 Absatz 4a, der die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis allein von der Beteiligung im Strafverfahren abhängig macht, nicht gerecht. Es wäre zwar möglich, die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis weiterhin von anderen Voraussetzungen abhängig zu machen. Dies würde dem Schutzbedürfnis der Betroffenen jedoch nicht gerecht.

Opfer von Menschenhandel werden nach der Rückkehr in ihre Herkunftsländer oftmals familiär und gesellschaftlich geächtet. Ihr Zugang zu grundlegenden Leistungen der Daseinsvorsorge und zur beruflichen Betätigung wird dadurch erheblich erschwert oder gar faktisch unmöglich gemacht. Aufgrund fortbestehender gesellschaftlicher Tabus gilt dies insbesondere für Opfer von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung. Doch auch Opfer von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung sind von familiärer und gesellschaftlicher Ächtung betroffen, etwa dann, wenn ihr Umfeld von den TäterInnen bezahlt oder anderweitig belohnt wurde, damit es das Vorgehen der TäterInnen duldet, billigt oder gar unterstützt.

Darüber hinaus sind Opfer von Menschenhandel, die an Ermittlungs- und Strafverfahren gegen TäterInnen mitwirken oder ihre Mitwirkung – etwa durch Anzeigerstattung – in Aussicht stellen, der Gefahr von Re-

pressalien der TäterInnen in erheblichem Maße ausgesetzt. Diese richten sich oftmals auch gegen die Angehörige der Opfer, die sich noch im Herkunftsland befinden. Gegen all dies ist die staatliche Hoheitsgewalt oftmals machtlos. Teilweise werden Repressalien der TäterInnen staatlicherseits gar faktisch geduldet oder gefördert.

Voraussetzung für einen umfassenden Schutz der Opfer von Menschenhandel ist daher, dass den Opfern ein auf Dauer angelegter Aufenthaltsstatus gewährt wird, der von ihrer Mitwirkung in Ermittlungs- und Strafverfahren entkoppelt wird. Dies ist der Bereitschaft zur Mitwirkung in Ermittlungs- und Strafverfahren auch nicht abträglich, denn ein auf Dauer angelegter Aufenthaltsstatus ermöglicht oftmals erst die therapeutische Unterstützung, derer viele Opfer von Menschenhandel bedürfen und die ihrerseits oftmals die Grundlage für eine Bereitschaft, an der Verfolgung der TäterInnen mitzuwirken, herstellt. Unberührt von den aufenthaltsrechtlichen Regelungen bleibt ohnehin die Verpflichtung jedes Zeugen in Ermittlungs- und Strafverfahren wahrheitsgemäß auszusagen (§§ 51, 70, 161a der Strafprozessordnung).

Die aufenthaltsrechtliche Gleichbehandlung von Opfern von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung und Opfern von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung ist nicht nur aufgrund des vergleichbaren Schutzbedürfnisses der Betroffenen, sondern auch aus systematischen Gründen angezeigt, da das deutsche Recht auch an anderen Stellen beide Deliktstypen gleichbehandelt, so insbesondere im Strafmaß der §§ 232, 233 des Strafgesetzbuches, bei der (eingeschränkten) Anwendung des Weltrechtsprinzips (§ 6 Nummer 4 des Strafgesetzbuches) und bei der Strafbarkeit der Nichtanzeige geplanten gewerbsmäßigen Menschenhandels (138 Absatz 1 Nummer 6 des Strafgesetzbuches).

Opfern von Menschenhandel soll fortan die Erwerbstätigkeit ohne Einschränkungen erlaubt sein. Beschränkungen bei dem Zugang zu selbständiger und unselbständiger Beschäftigung für InhaberInnen von auf Dauer angelegten Aufenthaltserlaubnissen sind sozial- und integrationspolitisch verfehlt.

### **Zu Nummer 4 (§ 26)**

Mit der Änderung in Absatz 1 wird die Mindestgültigkeitsdauer der Aufenthaltserlaubnis für Opfer von Menschenhandel gemäß § 25 Absatz 4a auf ein Jahr festgesetzt. Eine kürzere Mindestdauer würde dem Anliegen widersprechen, die Opfer zu stabilisieren. Damit wird die Regelung in § 26 Absatz 1 Satz 5 für die Erteilung und Verlängerung von Aufenthaltserlaubnissen

nach § 25 Absatz 4a hinfällig. Bei der Erteilung und Verlängerung von Aufenthaltserlaubnissen nach § 25 Absatz 4b bietet bereits § 26 Absatz 1 Satz 1 die Möglichkeit einer hinreichend flexiblen Handhabe durch die Ausländerbehörden.

#### **Zu Nummer 5 (§ 44)**

Mit der Änderung erhalten InhaberInnen von Aufenthaltserlaubnissen gemäß § 25 Absatz 3 und 4a einen Anspruch auf Teilnahme an einem Integrationskurs. Eine Gleichstellung mit anerkannten Flüchtlingen, die bereits über einen Teilnahmeanspruch verfügen, ist geboten, weil auch diese Personengruppen regelmäßig längerfristig in Deutschland leben.

#### **Zu Nummer 6 (§ 59)**

Die Änderungen in § 59 Absatz 7 Satz 1 und 3 sind Folgeänderungen zu Artikel 1 Nummer 3. Da bei Vorliegen konkreter Anhaltspunkte dafür, dass ein Ausländer Opfer von Menschenhandel wurde, nunmehr ohne weitere Voraussetzungen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden soll, bedarf es bei der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 4a keiner vorgelagerten Ausreisefrist.

Die Ergänzung des § 59 Absatz 8 stellt klar, dass nicht die Ausländerbehörde, sondern von ihr beauftragte nichtstaatliche Fachstellen die betroffenen Opfer über ihre Rechte unterrichten. Nichtstaatliche Fachstellen arbeiten mit einem Netzwerk von für die Rechtsdurchsetzung erforderlichen Rechtsanwältinnen und Dolmetschern und haben die Expertise für eine Beratung in der stark belastenden Situation der Abschiebung. Insofern können sie besser gewährleisten, dass die Opfer tatsächlich ihre Rechte in Anspruch nehmen.

#### **Zu Artikel 2 (Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes)**

Solange das Asylbewerberleistungsgesetz nicht vollständig abgeschafft und durch den Zugang zu den Regelsystemen der sozialen Sicherheit ersetzt wurde, gilt es zumindest binnensystematisch ein Mindestmaß an Kohärenz zu schaffen. Daher sollen jedenfalls alle InhaberInnen von auf Dauer angelegten Aufenthaltstiteln aus dem Anwendungsbereich des Asylbewerberleistungsgesetzes herausgenommen werden. Dazu gehören insbesondere InhaberInnen von Aufenthaltserlaubnissen nach § 25 Absatz 4a, 4b und 5. Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sind nach § 7 Absatz 1 Satz 2 Nummer 3 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und § 23 Absatz 2 Zwölftes Buch Sozi-

algesetzbuch pauschal von den Regelsystemen ausgeschlossen. Wer nicht leistungsberechtigt nach Asylbewerberleistungsgesetz ist, fällt hingegen in den Anwendungsbereich der Regelsysteme, ohne dass es dafür einer Änderung des Sozialgesetzbuches bedürfte.

Die Änderung setzt Artikel 9 der Opferschutzrichtlinie um.

#### **Zu Artikel 3 (Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch)**

Der in § 405 Absatz 6 neu eingefügte Satz 6 stellt fest, dass in der Regel das schützenswerte Interesse der vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländer an der Durchsetzung eigener arbeits- und sozialrechtlicher Ansprüche aus einem Beschäftigungsverhältnis das Interesse des Staates an der Datenübermittlung überwiegt.

Die Änderung gewährleistet im Zusammenspiel mit den Änderungen in Artikel 87 Absatz 1 des Aufenthaltsgesetzes und § 13 Absatz 3 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes, dass Opfer von Menschenhandel ohne rechtmäßigen Aufenthaltsstatus oder Duldung ihre Ansprüche vor den Arbeitsgerichten geltend machen können.

Die Änderung dient der Umsetzung von Artikel 6 der Sanktionsrichtlinie, wonach wirksame Verfahren zur Durchsetzung der Lohnansprüche irregulärer EinwanderInnen einzuführen sind.

#### **Zu Artikel 4 (Änderung des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes)**

#### **Zu Nummer 1 (§ 4a – neu)**

Die Einfügung von § 4a dient der Umsetzung von Artikel 15 Absatz 1 der Europaratskonvention gegen Menschenhandel, der eine umfassende Information der Betroffenen über ihre Rechte sowie über deren Durchsetzbarkeit in Gerichts- oder Verwaltungsverfahren ab dem ersten Kontakt mit den Behörden vorsieht. Dies betrifft Behörden, die in Kontakt mit den Betroffenen kommen können, wie die Finanzkontrolle Schwarzarbeit.

Die Änderung ergänzt die unzureichenden Informationspflichten der Behörden aus § 59 Absatz 8 des Aufenthaltsgesetzes (wonach Betroffene über ihre Rechte aus Artikel 6 Absatz 2 und Artikel 13 der Sanktionsrichtlinie zu unterrichten sind) sowie aus § 406h der Strafprozessordnung.

Zur konsequenten Umsetzung der Rechtsansprüche der Betroffenen auf Lohn und Schadenersatz sind die Informationspflichten auf alle Kontrollbehörden auszuweiten und so früh wie möglich im Prozess der Opferidentifikation zu verankern. Hier bietet es sich an, im Rahmen der Prüfbefugnisse der Finanzkontrolle Schwarzarbeit eine Hinweispflicht einzuführen für den Fall, dass Personen angetroffen werden, die von Menschenhandel betroffen sind. Die Betroffenen sind darauf hinzuweisen, dass sie 1. Unterstützung und Hilfe durch Opferhilfeeinrichtungen oder Gewerkschaften erhalten können, etwa in Form einer Beratung oder Rechtsschutz, 2. nach Maßgabe der § 59 Absatz 7, § 25 Absatz 4a und 4b des Aufenthaltsgesetzes eine Aufenthaltserlaubnis erhalten können oder ihnen eine dreimonatige Ausreisefrist gesetzt werden kann, und 3. sie die aus dem Beschäftigungsverhältnis erwachsenen arbeits- und sozialrechtlichen Ansprüche geltend machen können.

#### **Zu Nummer 2 (§ 13)**

Artikel 6 Absatz 2a in Verbindung mit Absatz 1 der Sanktionsrichtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten wirksame Verfahren zur Durchsetzung der ausstehenden Lohnzahlungen irregulärer Einwanderinnen und Einwanderer einzuführen. Dies bedeutet, dass es nicht nur um die Einräumung von Lohnansprüchen auf dem Papier geht, sondern auch darum, dass diese Ansprüche tatsächlich durchgesetzt werden können. Diese Verpflichtung wird mit den Regelungen im Gesetz zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den EU-Visakodex vom 22. November 2011 (BGBl. I 2258) nicht erfüllt. Die weiterhin bestehende Übermittlungspflicht der Gerichte nach § 13 Absatz 3 ist ein Hindernis bei der Durchsetzung von Arbeitsrechten irregulärer Einwanderinnen und Einwanderer und steht daher dem Erfordernis der Wirksamkeit der einzurichtenden Verfahren entgegen.

Der in § 13 Absatz 3 neu eingefügte Satz 3 stellt daher fest, dass in der Regel das schützenswerte Interesse der vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländer an der Durchsetzung eigener arbeits- und sozialrechtlicher Ansprüche aus einem Beschäftigungsverhältnis das Interesse des Staates an der Datenübermittlung überwiegt.

Die Änderung gewährleistet im Zusammenspiel mit den Änderungen in § 87 Absatz 1 des Aufenthaltsgesetzes und § 405 Absatz 6 SGB III, dass Betroffene von Arbeitsausbeutung und Menschenhandel ohne rechtmäßigen Aufenthaltsstatus oder Duldung ihre Ansprüche vor den Arbeitsgerichten geltend machen können.

#### **Zu Artikel 5 (Änderung der Gewerbeordnung)**

Siehe die Begründung zu Artikel 4 Nummer 1.

#### **Zu Artikel 6 (Änderung des Arbeitsgerichtsgesetzes)**

Mit dem neu eingeführten § 11b wird eine gesetzliche Prozessstandschaft für Verbände eingeführt. Bereits nach geltendem Recht können Opfer von Menschenhandel ihre arbeitsrechtlichen Ansprüche grundsätzlich an Dritte abtreten. Die Zulässigkeit einer solchen gewillkürten Prozessstandschaft kann aber von den Gerichten unterschiedlich bewertet werden. Die Einführung einer gesetzlichen Prozessstandschaft dient daher auch einer einheitlichen Rechtsanwendung.

Die Regelung dient der Umsetzung der in Artikel 13 Absatz 2 der Sanktionsrichtlinie verankerten Vorgabe, prozessuale Beteiligungsmöglichkeiten für Verbände zur Unterstützung illegal Beschäftigter einzuführen, um die Wirksamkeit der Verfahren zur Durchsetzung von Lohnansprüchen sicherzustellen. Die – im Instanzenzug in der Regel zwingende – Prozessvertretung durch einen Bevollmächtigten im Sinne des § 11 Absatz 2 des Arbeitsgerichtsgesetzes wird dadurch nicht berührt.

Die Geltendmachung von Lohnansprüchen im Wege der Prozessstandschaft ist geeignet, die Durchsetzung arbeitsrechtlicher Ansprüche zu erleichtern, wenn sich die Beschäftigten außerhalb Deutschlands aufhalten – ob infolge einer freiwilligen Ausreise oder weil sie es erst nach ihrer Ausreise vermocht haben, von den TäterInnen loszukommen. Sie soll auch InhaberInnen einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 4b sowie AusländerInnen, denen eine Ausreisefrist nach § 59 Absatz 7 des Aufenthaltsgesetzes gesetzt wurde, ermöglicht werden, da sie sich in einer vergleichbaren Situation befinden.

Zur Gewährleistung einer rechtssicheren und pflichtgemäßen Anwendung der Regelung wird das Bundesministerium der Justiz ermächtigt, die Einzelheiten durch Rechtsverordnung zu regeln. Das Bundesamt für Justiz führt eine ständig zu aktualisierende Liste der Verbände. Dies entspricht der Regelung in § 4 des Unterlassungsklagegesetzes, die sich im Rahmen des Verbraucherschutzrechtlichen Verbandklagerechts bewährt hat.

#### **Zu Artikel 7 (Ausgleichsfonds für Opfer von Menschenhandel)**

Die Einrichtung eines Fonds für Härteleistungen für Opfer von Menschenhandel dient der Umsetzung von Artikel 15 Absatz 4 der Konvention des Europarates zur Bekämpfung von Menschenhandel, nach dem die Entschädigung der Opfer zu gewährleisten ist. Auf diesem Wege können Opfer eine schnelle Entschädigung erhalten, auch und insbesondere dann, wenn sie ihre Ansprüche gegenüber den TäterInnen nicht durchsetzen können, weil diese insolvent oder unauffindbar sind oder aus anderen Gründen nicht als Vollstreckungsschuldner in Betracht kommen.

Bislang gelingt die Inanspruchnahme von Leistungen im Rahmen des sozialen Entschädigungsrechts nur in seltenen Fällen. Zwar können Opfer von Menschenhandel staatliche Entschädigungsleistungen nach dem Opferentschädigungsgesetz oder von der gesetzlichen Unfallversicherung erhalten. Doch das Opferentschädigungsverfahren vor den Versorgungsämtern ist faktisch an das Strafverfahren gekoppelt; ohne Strafverfahren ist es kaum möglich, eine Entschädigung zu bekommen. Zudem dauern die Verfahren vor den Versorgungsämtern häufig mehrere Jahre. Der Ersatz des immateriellen Schadens und des entgangenen Verdienstes kann nicht begehrt werden. Vor allem aber besteht ein Anspruch auf Leistungen nach dem Opferentschädigungsgesetz nur bei rechtmäßigem Aufenthalt.

Die Härteleistung soll hingegen als einmalige Kapitalleistung aus Billigkeit gewährt werden. Auf die freiwillig übernommene Leistung besteht kein Rechtsanspruch. Sie ist als Akt der Solidarität des Staates und seiner Bürger mit den Betroffenen zu verstehen; zugleich soll mit ihr ein deutliches Zeichen für die Ächtung von Menschenhandel gesetzt werden. Insofern ist der Fonds vergleichbar mit den bereits bestehenden Fonds für Härteleistungen für Opfer extremistischer und terroristischer Übergriffe. In Höhe der Härteleistung gehen Ansprüche der Begünstigten gegen die TäterInnen auf den Fonds über.

Das Bundesministerium der Justiz wird ermächtigt, die weiteren Einzelheiten durch Rechtsverordnung zu bestimmen.

**Zu Artikel 8** (Berichterstattung „Menschenhandel“)

Zu § 1 Absatz 1

Nach Absatz 1 wird eine Berichterstattungseinrichtung und dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) zugeordnet, das für die Bekämpfung von Arbeitsausbeutung zuständig ist. Zudem ist das Projekt „Faire Mobilität“ bei dem BMAS angesiedelt,

das ein Netzwerk von Beratungsstellen für Opfer von Menschenhandel unterhält.

Mit der Einrichtung der Berichterstattungseinrichtung wird Artikel 19 der Menschenhandelsrichtlinie umgesetzt.

Die Berichterstattung ist nach den Zielen der Richtlinie (Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels sowie Schutz der Opfer von Menschenhandel) auszurichten.

Zu § 1 Absatz 2

Die Vorschrift gibt der Berichterstattungseinrichtung Anspruch auf die für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendige Personal- und Sachausstattung, die in einem eigenen Kapitel auszuweisen ist.

Zu § 2 Absatz 1

Absatz 1 Satz 1 regelt die Ernennung der Leitung der Berichterstattungseinrichtung durch die Bundesministerin oder den Bundesminister für Arbeit und Soziales. Satz 2 sieht vor, dass die Leitung der Berichterstattungseinrichtung in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis zum Bund steht. Die Ausgestaltung als öffentlich-rechtliches Amt trägt der Regelung in Satz 3 zur Stellung der Leitung Rechnung, die vorsieht, dass diese unabhängig in Ausübung ihres Amtes und nur dem Gesetz unterworfen ist. Durch diese Unabhängigkeit soll eine objektive und ausschließlich an den inhaltlichen Zielen der Richtlinie orientierte Berichterstattung ermöglicht werden. Sie soll die dafür erforderliche Akzeptanz bei den staatlichen wie nichtstaatlichen Stellen, die mit dem Thema Menschenhandel beschäftigt sind, ermöglichen.

Zu § 2 Absatz 3

Absatz 3 benennt die Fälle der Beendigung des Amtsverhältnisses. Nach Nummer 1 und 2 endet das Amtsverhältnis außer mit dem Ablauf der Dienstzeit mit dem Erreichen der Altersgrenze nach § 41 Absatz 1 des Bundesbeamtengesetzes sowie mit der Entlassung. Eine Entlassung erfolgt nach Satz 2 auf Verlangen der Leitung der Berichterstattungseinrichtung oder in den Fällen, die bei einer Richterin oder einem Richter auf Lebenszeit eine solche rechtfertigen.

Zu § 2 Absatz 4

Absatz 4 sieht die Regelung des Rechtsverhältnisses der Leitung der Berichterstattungseinrichtung durch Vertrag mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales vor, der der Zustimmung der Bundesregierung bedarf. In-

halt des Vertrags werden neben Regelungen zur Bezahlung und Versorgung insbesondere solche betreffend Nebentätigkeiten, Annahme von Belohnungen und Geschenken, Amtsverschwiegenheit, Aussagegenehmigung, Vertretungsfragen und der Dienst- und Rechtsaufsicht sein.

Zu § 3 Absatz 1

Die Aufgaben der Berichterstattstelle orientieren sich an den Vorgaben aus Artikel 19 der Richtlinie.

Zu § 3 Absatz 2

Die Berichterstattstelle hat zur Umsetzung ihrer Aufgaben alle zwei Jahre einen Bericht an den Bundestag vorzulegen. Die Berichte werden sich mit variierender Schwerpunktsetzung regelmäßig auf die Situation der Betroffenen von Menschenhandel, ihren Möglichkeiten zur Rechtsdurchsetzung, Schutz und Unterstützung sowie der Entwicklung im Bereich der Strafverfolgung beziehen. Grundlage sind die Verpflichtungen Deutschlands aus einschlägigen internationalen, europäischen Rechtsdokumenten.

Im Rahmen der Berichtslegung erhebt die Berichterstattstelle in einem ausgewogenen Verhältnis Daten bei staatlichen wie nichtstaatlichen Stellen. Zur Identifizierung von Berichtsschwerpunkten, zur Diskussion von Befunden und Empfehlungen hält die Berichterstattstelle regelmäßige Konsultationen mit nichtstaatlichen Stellen, die in der Praxis mit Betroffenen von Menschenhandel in Kontakt kommen, wie zum Beispiel spezialisierte Beratungsstellen gegen Menschenhandel, Stellen aus dem Bereich des Flüchtlingsschutz und der Migration sowie mit Gewerkschaften.

Durch die in dieser Vorschrift vorgesehene Konsultation mit den in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages wird sichergestellt, dass die Erfahrungen dieser Stellen sowie die Ergebnisse anderer Berichte soweit sie thematische Schnittstellen aufweisen, einbezogen werden. Hierzu gehört beispielsweise der Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration nach § 94 Absatz 2 des Aufenthaltsgesetzes.

In die Empfehlungen des Berichtes können Erkenntnisse aus den nach Absatz 1 Nummer 2 und 3 durchzuführenden Datensammlungen und wissenschaftlicher Untersuchungen einfließen.

**Zu Artikel 9** (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.