



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

**Stellungnahme des KOK e.V. zu  
der Richtlinie 2011/36/EU des europäischen Parlaments und des Rates  
zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz  
seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI  
des Rates vom 05. April 2011**

**KOK e.V.  
Kurfürstenstr. 33  
10785 Berlin  
Tel.: + 49 (0) 30 / 26 39 11 76  
Fax: + 49 (0) 30 / 26 39 11 86  
e-mail: [info@kok-buero.de](mailto:info@kok-buero.de)  
[www.kok-buero.de](http://www.kok-buero.de)**

## **KOK – Stellungnahme zu der Richtlinie 2011/36/EU des europäischen Parlaments und des Rates zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates vom 05. April 2011**

### **Einleitung:**

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

Der KOK begrüßt grundsätzlich die Verabschiedung der neuen „Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI“ vom 05.04.2011 mit dem Ziel, neben einer Verbesserung der Strafverfolgung und Verhinderung von Straftaten auch einen besseren Schutz der Opfer<sup>1</sup> zu erreichen.

Insbesondere begrüßen wir

- ➔ die Änderungen im Rahmen der Unterstützung und Betreuung der Opfer, unabhängig von der Bereitschaft als Zeuginnen auszusagen,
- ➔ den Behörden die Befugnis einzurichten, auf die Strafverfolgung der Betroffenen zu verzichten,
- ➔ ferner Unterstützungs- und Betreuungsmaßnahmen, die mindestens die Mittel zur Sicherstellung des Lebensunterhalts der Opfer durch Maßnahmen wie eine geeignete und sichere Unterbringung und materielle Unterstützung sowie die notwendigen medizinischen Behandlungen einschließlich psychologischer Hilfe, Beratung und Information sowie bei Bedarf Übersetzungs- und Dolmetschleistungen und für die Kinder Zugang zur Bildung umfassen,
- ➔ Maßnahmen, um in Zusammenarbeit mit den einschlägigen Opferbetreuungsorganisationen geeignete Verfahren zur frühzeitigen Identifizierung und Unterstützung von Opfern festzulegen,
- ➔ die Änderungen im Rahmen des Zugangs zu unentgeltlicher Rechtsberatung und rechtlicher Vertretung, auch zum Zweck der Beantragung einer Entschädigung,
- ➔ dass Opfer von Menschenhandel eine spezielle Behandlung zur Verhinderung sekundärer Viktimisierung erhalten.

---

<sup>1</sup> Die EU-RiLi verwendet die Terminologie „Opfer“, die wir beibehalten. Wir weisen aber darauf hin, dass sie von einigen Stellen als problematisch angesehen wird. Diese ziehen die Bezeichnung „Betroffene“ vor.

- ➔ Die Einführung eines Artikels, der die Einziehung der Erträge der TäterInnen des Menschenhandels vorsieht
- ➔ Die Einführung eines Artikels, der den Zugang der Betroffenen von Menschenhandel zu Entschädigung vorsieht

Dennoch müssen wir mit Bedauern feststellen, dass die neue Richtlinie einige Lücken aufweist, wie beispielsweise

- ➔ dass die oben genannte Regelung, die Unterstützung und Betreuung der Opfer unabhängig von der Aussage sicherzustellen, in dem vorgegebenen Rahmen nicht ausreichend ist. Es muss insgesamt eine aufenthaltsrechtliche Regelung getroffen werden, welche vorsieht, dass die Erteilung des Aufenthaltstitels ebenso wenig wie die Unterstützungsleistungen von der Bereitschaft als Zeugin auszusagen, abhängig gemacht wird,
- ➔ dass eine ausreichende und angemessene Finanzierung der Fachberatungsstellen für Betroffene des Menschenhandels und die Einführung eines Zeugnisverweigerungsrechtes für Beraterinnen nicht aufgenommen wurde,

Der KOK stellt in seiner Stellungnahme die Probleme und Empfehlungen aus Sicht der Praxis dar.

Im Einzelnen nehmen wir wie folgt Stellung:

## **1. Artikel 1: Gegenstand**

### **2. Inhalt**

Artikel 1 führt das Ziel der Richtlinie aus. Neben der Erwähnung der Mindestvorschriften zur Definition von Straftaten und Strafen im Bereich Menschenhandel werden gemeinsame Bestimmungen zur Stärkung der Prävention und des Opferschutzes unter Berücksichtigung der Geschlechterperspektive aufgeführt.

### **3. Diskussion**

Der KOK begrüßt es, dass der Artikel 1 die wesentlichen Ziele festlegt und explizit auch den Opferschutz als Regelungsgegenstand erwähnt.

### **4. Stellungnahme**

Der KOK begrüßt die klarstellende Funktion des Artikels 1 sowie die Hervorhebung der Stärkung der Prävention und des Opferschutzes.

## 2. Artikel 2: Straftaten im Zusammenhang mit Menschenhandel

### 3. Inhalt

Der Artikel 2 enthält die Definition der verschiedenen Aktivitäten und Umstände des Menschenhandels. Der Tatbestand wird aufgeteilt in Menschenhandelsaktivität, Zwangsmittel und Zweck.

In Nummer 3 wird die Definition von Ausbeutung dahingehend ergänzt, dass diese mindestens die Ausnutzung der Prostitution anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder erzwungene Dienstleistungen, einschließlich Betteltätigkeiten, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Ausnutzung strafbarer Handlungen oder die Organentnahme mit umfasst.

### 4. Diskussion

Der KOK begrüßt die Tatsache, dass mit Hilfe des Entwurfes die nationalen, voneinander abweichenden strafrechtlichen Vorschriften angeglichen bzw. vereinheitlicht werden sollen. Ebenso positiv ist, dass zusätzliche Formen der Ausbeutung, wie der Tatbestand der Betteltätigkeit und auch der Tatbestand der „Ausnutzung strafbarer Handlungen“ und der „Organentnahme“ identifiziert und definiert werden.

Der KOK diskutiert wie folgt zu den einzelnen Tatbestandsmerkmalen Betteltätigkeit, Ausnutzung strafbarer Handlungen und Organentnahme:

- Betteltätigkeit:

In den Erwägungsgründen unter Punkt 11 wird dargestellt, dass die Ausbeutung der Betteltätigkeit nur dann die Definition von Menschenhandel erfüllt, wenn alle Merkmale der Zwangsarbeit oder der erzwungenen Dienstleistung vorhanden sind. Fraglich ist, was hierunter zu verstehen ist. Im Weiteren wird auf die Betteltätigkeiten im Sinne des Übereinkommens Nr. 29 der Internationalen Arbeitsorganisation von 1930 verwiesen. Der Verweis auf das Übereinkommen von 1930 wird aus Sicht der Praxis als nicht ausreichend angesehen. Zunächst stammt die Definition aus dem Jahr 1930 und berücksichtigt nicht die aktuellen Phänomene des Menschenhandels. Ferner sind auch in diesem Übereinkommen die Merkmale der Zwangsarbeit nicht ausreichend für die Praxis definiert. In der Praxis bereiten aber gerade die genaue Bestimmung und Zuordnung der Merkmale der Zwangsarbeit erhebliche Probleme.

- Ausnutzen strafbarer Handlungen:

Hierunter wird in den Erwägungsgründen Nummer 11 verstanden, dass als Ausnutzung einer Person zur Begehung strafbarer Handlungen unter anderem Taschendiebstahl, Ladendiebstahl, Drogenhandel und sonstige ähnliche Handlungen verstanden werden, die unter Strafe stehen und der Erzielung eines finanziellen Gewinns dienen. Aus der Praxis werden dem KOK auch von diesen

Fälle berichtet. Der KOK sieht es daher als dringend notwendig an, dass eine Erweiterung des Straftatbestandes erfolgt. Die Richtlinie soll bewirken, dass im Rahmen der nationalen strafrechtlichen Prinzipien die erforderlichen Maßnahmen geschaffen werden, um von einer Bestrafung der Opfer von Menschenhandel bei Beteiligung an rechtswidrigen Taten, zu denen sie gezwungen wurden, abzusehen. Die strafrechtlichen Prinzipien wären fehlende Strafbarkeit mangels Schuld und Vorsatz bzw. Einstellungsmöglichkeiten bei Geringfügigkeit der Schuld. Bislang ist es so, dass bei jeder Tat die normalen Tatbestandsvoraussetzungen einer Straftat, d.h. Vorsatz und Schuld, vorliegen müssen. Tatsächlich könnte man bei Straftaten, die Opfer von Menschenhandel aufgrund ihrer den TäterInnen ausgelieferten Situation und Alternativlosigkeit begehen, gut argumentieren, dass es am "Wissen und Wollen der Tatbestandsverwirklichung" fehlt. Auch mangelt es am entsprechenden Verschulden: Schuld wird gemeinhin definiert als die Vorwerfbarkeit vorsätzlichen oder fahrlässigen Verhaltens. Vorwerfbarkeit des Verhaltens setzt aber voraus, dass der Täter/die Täterin sich anders hätte entscheiden/verhalten können. Dies ist aber eben oftmals nicht der Fall. Die Einführung des Tatbestandsmerkmals hat daher eine klarstellende Funktion und erleichtert die Erfüllung der Voraussetzungen.

- Organentnahme:  
Hier ist im Erwägungsgrund ausgeführt, dass die Organentnahme in Zusammenhang mit dem Organhandel steht und eine schwere Verletzung der Menschenwürde und der körperlichen Unversehrtheit darstellt. Der KOK teilt diese Auffassung.

## 2. Stellungnahme

Der KOK begrüßt es, dass durch Artikel 2 eine Vereinheitlichung der Gesetzgebung in den Mitgliedstaaten sowie die Einführung der neuen Tatbestandsmerkmale angestrebt werden. Allerdings weist der KOK darauf hin, dass eine Klärung bestimmter Begrifflichkeiten sinnvoll gewesen wäre, hierbei verweisen wir insbesondere auf den Begriff der Zwangsarbeit.

## 3. **Artikel 4: Strafen**

### 4. Inhalt

Artikel 4 enthält Regelungen zum Strafmaß inkl. der entsprechenden Qualifikationen.

## 2. Diskussion

Der KOK weist darauf hin, dass eine Regelung für eine Mindeststrafe nicht aufgenommen worden ist. Die Ausführungen zu der besonderen Schutzwürdigkeit der Opfer sind zu begrüßen. Für besonders empfehlenswert erachtet der KOK Nummer 3 des Artikels 4 für den Fall, dass die Straftat von einem Beamten/einer Beamtin in Ausübung des Amtes begangen wurde. Bislang fehlt diese Art der Qualifikation im deutschen Recht unter § 232 Absatz 5 StGB.<sup>2</sup>

## 3. Stellungnahme

Sicherlich ist eine Angleichung des Strafrahmens zu begrüßen. Allerdings möchte der KOK abschließend darauf hinweisen, dass in der Praxis häufig die bereits bestehenden Strafraahmen für die MenschenhändlerInnen nicht ausgenutzt werden.

## 4. **Artikel 7: Beschlagnahme und Einziehung**

### 5. Inhalt

Der gegenüber dem Entwurf vom 29.03.2010 neu eingefügte Artikel 7 sieht die Schaffung von Maßnahmen zur Berechtigung der Behörden zur Beschlagnahme von Tatwerkzeugen und zur Einziehung von Erträgen aus Straftaten im Sinne der Artikel 2 und 3 vor.

### 6. Diskussion

Die explizite Benennung der Berechtigung der Behörden zur Einziehung der aus den Straftaten erzielten Gewinne ist zu begrüßen. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen dafür bestehen bereits in Deutschland im Rahmen der Vermögensabschöpfung. Allerdings ist die Umsetzung in der Praxis schwierig, z.B. weil die Täter ihr tatsächliches Vermögen verschleiern oder umverteilen.

Prinzipiell haben Betroffene zwar die Möglichkeit, ihre Ansprüche innerhalb einer Frist von drei Jahren geltend zu machen. Allerdings ist die Anspruchgeltendmachung oftmals in Gänze ausgeschlossen, wenn die Geschädigten sich im Ausland befinden oder sich der Bedeutung des Verfahrens nicht bewusst sind und/oder sich aus sonstigen Gründen nicht um einen vollstreckbaren Titel kümmern (können). Zudem fallen eingezogene Gelder, auf die die Betroffenen keinen Anspruch erheben (können) und die ihnen so nicht zugute kommen, dem Staat zu.

### 7. Stellungnahme

---

<sup>2</sup> Eine passende Qualifikation für die Begehung der Tat im Amt gibt es nur für einzelnen Tatbestandteile wie z.B. die Körperverletzung im Amt, § 340 StGB.



Der KOK begrüßt die Einführung des Artikels. Obwohl die rechtlichen Rahmenbedingungen in Deutschland bereits existieren, besteht bei der Umsetzung in die Praxis noch erheblicher Verbesserungsbedarf. Eingezogene Erträge der TäterInnen sollten den Betroffenen und/oder den Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel zufließen um so letztlich die Unterstützung der Betroffenen zu stärken. Zudem sollten die Länder in Erwägung ziehen, Länderfonds für Betroffene von Menschenhandel einzurichten, die sich bspw. aus abgeschöpften Vermögen speisen.

## **8. Artikel 8: Verzicht auf Strafverfolgung oder Straffreiheit der Opfer**

### **9. Inhalt**

Der Artikel hat zum Inhalt, dass die Mitgliedsstaaten die Maßnahmen treffen, die erforderlich sind um den nationalen Behörden die Befugnis sicherzustellen, von einer strafrechtlichen Verfolgung oder Bestrafung der Opfer von Menschenhandel wegen ihrer Beteiligung an strafbaren Handlungen, zu der sie sich als unmittelbare Folge davon, dass sie Straftaten ausgesetzt waren, gezwungen sehen, abzusehen. Hier nennt die Richtlinie beispielsweise das Verwenden von falschen Ausweispapieren.<sup>3</sup>

### **10. Diskussion**

Der KOK begrüßt die Intention dieser Norm. Wir geben allerdings zu bedenken, dass die die Schaffung von Maßnahmen noch kein ausreichendes Mittel sind, um die Opfer von Menschenhandel vor der Strafverfolgung zu schützen. Es ist notwendig, dass ein Anspruch der Opfer auf Straffreiheit besteht, wenn sie gegen gesetzliche Bestimmungen verstoßen, welche im Zusammenhang mit dem Menschenhandel stehen, wie beispielsweise bei Verstößen gegen Einwanderungsgesetze.

Ferner vertritt der KOK generell die Auffassung, dass das Prinzip der Nichtverhängung von Sanktionen gegen Opfer für sämtliche Straftaten gelten müsste, welche in einem unmittelbaren Zusammenhang mit dem Menschenhandel stehen, das heißt, wenn die Betroffenen zu diesen Straftaten gezwungen worden sind.

### **11. Stellungnahme**

Der KOK, fordert, dass das Prinzip „keine Verhängung von Strafen“ als eine Ist-Bestimmung für alle Mitgliedstaaten eingeführt wird.

---

<sup>3</sup> Erwägungsgrund Nummer 14.

## 2. Artikel 9: Ermittlung und Strafverfolgung

### 3. Inhalt

In Artikel 9 Absatz 1 soll jeder Mitgliedstaat sicherstellen, dass strafrechtliche Ermittlungen oder die Strafverfolgung in Bezug auf Straftaten nach den Artikeln 2 und 3 nicht von der Anzeige oder der Anklage durch das Opfer abhängen und dass das Strafverfahren auch dann fortgesetzt werden kann, wenn das Opfer seine Aussage widerrufen hat.

In Absatz 2 ist die Verpflichtung enthalten, dass die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die Verfolgung der unter Artikel 1 und 2 genannten Taten an Minderjährigen auch noch nach Erreichung der Volljährigkeit der Opfer möglich sind. In Absatz 3 wird darauf hingewiesen, dass StrafverfolgungsbeamtInnen und StaatsanwältInnen Schulungen erhalten, die auch zu einer besseren internationalen Zusammenarbeit der Strafverfolgungs- und Justizbehörden beitragen sollen.

### 4. Diskussion

- Im Rahmen des geplanten Vorgehens nach Absatz 1, auch dann das Strafverfahren weiter durchzuführen, wenn das Opfer seine Aussage widerrufen hat, weist der KOK dringend auf folgenden Gefährdungsaspekt der Opfer hin: Spätestens ab dem Zeitpunkt der Kooperation der Betroffenen mit den Strafverfolgungsbehörden und der Einleitung von Strafverfahren begeben sich die Betroffenen sowie ihre Angehörigen in vielen Fällen in eine Gefährdungssituation. Wenn Betroffene die Aussage zurückziehen und, wie in Artikel 9 Absatz 1 beabsichtigt, die Strafverfahren trotzdem weiter fortgesetzt werden, müssen deshalb Schutzmaßnahmen für die Opfer eingeleitet bzw. fortgesetzt und gesichert werden, da die Gefährdung nach wie vor bestehen kann.
- Der KOK begrüßt den Absatz 2 und sieht die Notwendigkeit der einheitlichen Umsetzung in den Mitgliedstaaten als gegeben an: Wir möchten hierbei insbesondere auf folgende Lücke im deutschen Strafgesetzbuch hinweisen: Für alle Taten nach §§ 232ff StGB gilt gemäß § 78 Abs. 3 Nr. 4 die fünfjährige Verjährungsfrist bzw. nach § 78 Abs. 3 Nr. 3 in zehn Jahren. Nach § 78b Abs. 1 Nr. 1 StGB ruht die Verjährung bis zur Vollendung des achtzehnten Lebensjahres des Opfers bei Straftaten nach den §§ 174 bis 174c und 176 bis 179. Das Ruhen erfasst alle auf §§ 174 bis 174c und 176 bis 179 fußenden Strafbarkeitsfälle einschließlich Teilnahme, Versuch und versuchter Beteiligung. Die Verjährung der Strafbarkeit aus anderen Straftatbeständen ruht dagegen nicht, selbst wenn deren Verwirklichung auf einer idealkonkurrierend aus §§ 174 bis 179 StGB strafbaren Tat beruht. Demnach fehlt eine ausdrückliche Regelung zum Ruhen der Verjährung bis zum Erwachsenenalter eines minderjährigen Opfers von Menschenhandel.
- Die weiterhin in Artikel 9 Absatz 3 angesprochene Sensibilisierung von Personen, Stellen oder Diensten, die für die strafrechtlichen



Ermittlungen zuständig sind, wird vom KOK begrüßt. Wir möchten anregen, dass bei diesen Schulungen die spezialisierten Fachberatungsstellen für Opfer von Menschenhandel eingebunden werden.

#### 5. Stellungnahme

- Der KOK gibt zu Bedenken, dass, wenn die Opfer ihre Aussage zurückziehen, dringend Schutzmaßnahmen für die Betroffenen eingeleitet bzw. fortgesetzt werden müssen.
- Der KOK begrüßt die Regelung in Absatz 2 und sieht einen Umsetzungsbedarf als gegeben an.
- Der KOK empfiehlt bei den Schulungen der Strafverfolgungsbehörden auch Nichtregierungsorganisationen, wie beispielsweise die Fachberatungsstellen für Opfer von Menschenhandel, welche speziell in diesem Feld arbeiten, einzubinden.

## 2. Artikel 11: Unterstützung und Betreuung von Opfern des Menschenhandels

### 3. Inhalt

1. Nach Artikel 11 Absatz 1 bedürfen die Opfer vor, während sowie für einen angemessenen Zeitraum nach dem Strafverfahren Unterstützung.
2. Gemäß Artikel 11 Absatz 3 der Richtlinie sollen die Mitgliedstaaten die entsprechenden Maßnahmen ergreifen, dass Opfer von Menschenhandel Hilfe und Unterstützung erhalten unabhängig davon, ob sie bei den strafrechtlichen Ermittlungen oder der strafrechtlichen Verfolgung kooperieren oder als Zeuginnen aussagen wollen oder nicht.
3. Nach Artikel 11 Absatz 4 trifft jeder Mitgliedstaat die Maßnahmen, um in Zusammenarbeit mit den einschlägigen Opferbetreuungsorganisationen geeignete Verfahren zur frühzeitigen Identifizierung und Unterstützung von Opfern festzulegen.
4. Nach Artikel 11 Absatz 5 umfassen die Unterstützungs- und Betreuungsmaßnahmen mindestens die Mittel zur Sicherstellung des Lebensunterhalts der Opfer durch Maßnahmen wie eine geeignete und sichere Unterbringung und materielle Unterstützung sowie die notwendigen medizinischen Behandlungen einschließlich psychologischer Hilfe, Beratung, und Information sowie bei Bedarf Übersetzungs- und Dolmetschleistungen.
5. Artikel 11 Absatz 6 stellt klar, was die in Absatz 5 erwähnten Informationen umfassen müssen. Dazu zählt, soweit von Belang, u.a. auch die Information zur Bedenk- und Stabilisierungszeit (Bezug auf die RiLi 2004/81/EG)
6. Nach Artikel 11 Absatz 7 schenken die Mitgliedsstaaten den Opfern mit speziellen Bedürfnissen besondere Beachtung.

## 2. Diskussion

- Nach Artikel 11 Absatz 1 bedürfen Opfer von Menschenhandel vor, während und nach den Strafverfahren der Unterstützung. Der KOK begrüßt grundsätzlich alle aufgezeigten opferunterstützenden Maßnahmen. Allerdings möchte der KOK auf eine zeitliche Lücke hinweisen, die nicht in Art. 11 Absatz 1 berücksichtigt wird, nämlich die Bedenk- und Stabilisierungszeit. Der KOK fordert seit vielen Jahren die Unterstützung Betroffener unabhängig von ihrer Kooperationsbereitschaft bzw. von Unentschlossenen. Diese ist aus menschenrechtlichen Grundsätzen, aber auch im Rahmen der Gewinnung von ZeugInnen notwendig. Insbesondere der Zeitraum der Bedenk- und Stabilisierungsfrist ist hier von großer Bedeutung. Diese ist aber noch nicht als Zeitrahmen vor dem Strafverfahren zu werten, da sich in dieser Zeit die Betroffenen erst entscheiden, ob sie kooperieren möchten. Das Strafverfahren ist folglich noch nicht eingeleitet. Art. 11 Absatz 1 sollte deshalb dringend um den Zeitraum der Bedenkzeit ergänzt werden und unabhängig von der Kooperationsbereitschaft der Betroffenen gelten.
- Der KOK stellt fest, dass eine Aussage zum aufenthaltsrechtlichen Status im Absatz 3 nicht zu finden ist. Fragen des Aufenthaltsstatus werden von dieser Richtlinie nicht geregelt. Daher wird in der Richtlinie auf die Richtlinien 2004/81/EG und 2004/38/EG verwiesen.<sup>4</sup> Im Erwägungsgrund Nummer 17 wird klargestellt, dass diese Richtlinie lediglich Schutzmaßnahmen für Opfer von Menschenhandel unabhängig von ihrer Kooperationsbereitschaft erfasst, aber keine aufenthaltsrechtliche Regelungen. Allerdings heißt es in Erwägungsgrund 18 auch, dass die Mitgliedstaaten nach dem Ablauf der Zeit, in der das Opfer von Menschenhandel über die mögliche Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden nachdenkt, keine Hilfe und Unterstützung mehr für die Opfer gewähren müssen. Nur im Falle von notwendiger medizinischer Hilfe soll diese weiter gewährt werden müssen. Der KOK weist darauf hin, dass diese Regelung nicht ausreichend ist. Eine aufenthaltsrechtliche Regelung ist notwendig, da eine Unterstützung und Betreuung der Opfer lediglich dann stattfinden kann, wenn die aufenthaltsrechtliche Situation geklärt ist. Notwendig ist hierfür, dass die Erteilung des Aufenthaltstitels ebenso wenig wie die Unterstützungsleistungen von der Bereitschaft als Zeugin auszusagen, abhängig gemacht wird.
- Der KOK begrüßt diese Maßnahmen, welche in Absatz 4 vorgeschlagen werden. In Deutschland existiert auf Bundesebene eine Kooperationsvereinbarung, welche als Empfehlung für die Bundesländer zur Weiterentwicklung und zur Erstellung eigener Konzepte zu verstehen ist. Die Erfahrungen in Deutschland haben gezeigt, dass die Kooperationsvereinbarungen zu positiven Effekten geführt haben. Allerdings sind Opferbetreuungsorganisationen häufig nur unzureichend finanziell abgesichert und die personellen und sachlichen Kapazitäten

---

<sup>4</sup> Erwägungsgrund 17.

sehr eingeschränkt, was eine beständige und gleichbleibende Kooperation erschwert. Hinweisen möchte der KOK auf eine weitere Problematik: Die Beraterinnen der Fachberatungsstellen in Deutschland haben kein Zeugnisverweigerungsrecht. Dieser Umstand führt in der Praxis immer wieder zu erheblichen Problemen, da sie die KlientInnen darauf hinweisen müssen, dass sie als Zeuginnen vorgeladen werden können, was im Widerspruch zu ihrer Schweigepflicht den KlientInnen gegenüber steht.

- Der KOK begrüßt die aufgezählten Opferschutzmaßnahmen in Absatz 5. Diese sind dringend notwendig und müssen tatsächlich einheitlich in den Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Als Beispiel für einen Regelungsbedarf möchte der KOK an dieser Stelle die Vorschriften im deutschen Recht heranziehen: Die Ansprüche für Opfer von Menschenhandel, die aus Drittstaaten kommen und einen Aufenthaltstitel gemäß § 25 Absatz 4 a AufenthaltG haben, resultieren aus dem Asylbewerberleistungsgesetz, vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 5 AsylBLG. Nach § 3 AsylBLG sind dies nur Grundleistungen und nach § 4 AsylBLG die Behandlung „akuter Erkrankungen und Schmerzzuständen“. Diese Leistungen müssen gewährt werden; bei weiteren Leistungen besteht zumeist ein Ermessen der Behörde. Da Ermessensvorschriften aber nicht ausreichen, besteht hier Umsetzungsbedarf des nationalen Gesetzgebers.

Auch in Bezug auf sichere Unterkünfte reichen die nationalen Regelungen im deutschen Recht nicht aus: nach § 15a Abs. 1 Satz 2 AufenthaltG haben unerlaubt einreisende AusländerInnen keinen Anspruch darauf, sich in einem bestimmten Bundesland oder an einem bestimmten Ort aufzuhalten. Diese Regelung wird zwar durch Nummer 15a.1.5.2 der VwV-AufenthaltG wie folgt konkretisiert: Sowohl ausländische Opfer von Menschenhandel, insbesondere solche, die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4a AufenthaltG haben, als auch Personen, bei denen zumindest Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie Opfer von Menschenhandel sind, die aber ihre Entscheidung über ihre Aussagebereitschaft<sup>5</sup> noch nicht getroffen haben, sind nicht auf Sammelunterkünfte zu verteilen. Entgegen dem Wortlaut des Absatzes 1 Satz 6 soll dies auch dann gelten, wenn diese Personen die Gründe, die einer Unterbringung in einer Sammelunterkunft entgegenstehen, nicht ausdrücklich geltend machen, die Behörden aber Kenntnis von dem besonderen Status der Personen haben.

Hier bestünde aber weiterhin Umsetzungsbedarf, da es sich bei dieser Regelung im deutschen Recht immer noch um eine „Soll-“ und keine „Ist“-Regelung handelt, mit dem Effekt, dass weiterhin ein Ermessen der Behörde besteht.

- Der KOK begrüßt in Absatz 6 die Klarstellung der in Absatz 5 erwähnten Information, die den Opfern zur Verfügung gestellt werden sollen. Insbesondere ist zu begrüßen, dass in diesem Artikel klargestellt wird, dass die Opfer über die ihnen nach der Richtlinie 2004/81/EG zustehende Bedenk- und Stabilisierungszeit informiert werden müssen.

<sup>5</sup> Vgl. § 50 Absatz 2a AufenthaltG.

Eine umfassende Information der Betroffenen über ihre Rechte und Möglichkeiten trägt dazu bei, dass sie wohlüberlegte Entscheidungen über das weitere Vorgehen treffen können. In der Praxis erweist sich oftmals die Unkenntnis über die Regelungen der Bedenk- und Stabilisierungsfrist als großes Hindernis für einen bedarfsgerechten Umgang mit den Betroffenen. Es kommt immer wieder zu Fällen der Abschiebung, ohne dass die Betroffenen Gelegenheit hatten eine Entscheidung darüber zu treffen, ob sie aussagen möchten.

- Wir begrüßen den Absatz 7, der regelt, dass Opfern mit speziellen Bedürfnissen besondere Beachtung geschenkt werden soll. Häufig kommt es in der Praxis vor, dass sich die Betroffenen in einer besonderen gesundheitlichen oder psychischen Situation befinden, die entsprechende medizinische, therapeutische Maßnahmen erfordern und durch die ein erweiterter Beratungsbedarf durch die Fachberatungsstellen besteht.

### 3. Stellungnahme

Der KOK empfiehlt folgende Änderungen vorzunehmen:

- aa. Der KOK fordert bei der Umsetzung in nationales Recht festzulegen, dass die Formulierung in Artikel 11 Absatz 1 „vor, während und nach Strafverfahren“ wird gestrichen werden sollte. Opfer von Menschenhandel sollen grundsätzlich ihre Rechte aus der EU-RiLi erhalten.
- bb. Der KOK empfiehlt, dass die Richtlinie die Unterstützung und Betreuung im Zusammenhang mit der Erteilung eines rechtmäßigen Aufenthaltstitels verbindet, welcher ebenfalls nicht von der Aussagebereitschaft und der Bereitschaft als Zeugn auszusagen, abhängig gemacht wird. Wir bedauern den Hinweis im Erwägungsgrund 18, dass die Mitgliedstaaten nach dem Ablauf der Zeit, in der das Opfer von Menschenhandel über die mögliche Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden nachdenkt, keine Hilfe und Unterstützung mehr für die Opfer gewähren müssen.
- cc. Der KOK begrüßt die Aufzählung der Unterstützungs- und Betreuungsmaßnahmen und empfiehlt eine dringende Umsetzung in das nationale Recht der Mitgliedstaaten.
- dd. Der KOK begrüßt die Konkretisierung dessen, was die den Betroffenen von Menschenhandel zur Verfügung zu stellenden Informationen beinhalten sollen. Wir geben zu bedenken, dass die Konkretisierung der zu gebenden Informationen ausgeweitet hätte werden können. Beispielsweise wäre es auch sinnvoll gewesen, insbesondere in Bezug auf den Artikel 17 *Entschädigung der Opfer*, auf Informationen zu bestehenden Rechten und Möglichkeiten der Durchsetzung von Lohn- und Entschädigungsansprüchen hinzuweisen
- ee. Der KOK fordert eine ausreichende und angemessene Finanzierung der Beratungsstellen und die Einführung eines



Zeugnisverweigerungsrechtes für MitarbeiterInnen von Fachberatungsstellen.

- ff. Der KOK begrüßt, dass Betroffenen mit speziellen Bedürfnissen besondere Beachtung geschenkt werden soll. Wir weisen jedoch darauf hin, dass dies nicht bedeutet, dass die Mehrheit der Betroffenen „einfache Opfer ohne besonderen Beratungsbedarf“ sind. Betroffene von Menschenhandel befinden sich immer in einer besonderen Situation und je nach dem individuell Erlebten ergibt sich daraus ein besonderer individueller Beratungs- und Betreuungsbedarf, dem immer Rechnung getragen werden sollte.

#### **4. Artikel 12: Schutz der Opfer von Menschenhandel bei Strafermittlung und Strafverfahren**

##### **5. Inhalt**

Nach Artikel 11 des Richtlinienentwurfs muss den Opfern von Menschenhandel rechtliche Unterstützung gewährt werden, auch im Falle der Entschädigung. Diese soll unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden, wenn es sich um ein minderjähriges oder mittelloses Opfer handelt.

Gemäß Artikel 11 Abs. 4 sollen Mitgliedstaaten auch sicherstellen, dass eine sogenannte Sekundärviktimisierung verhindert wird, indem unnötige Wiederholungen in Befragungen etc. vermieden werden.

##### **6. Diskussion**

Der KOK begrüßt grundsätzlich diese Regelung. Wir weisen jedoch darauf hin, dass eine Klarstellung hinsichtlich der Begrifflichkeiten sinnvoll gewesen wäre. Die Geltendmachung einer Entschädigung muss nicht nur schadensersatzrechtliche Forderungen umfassen sondern auch entgangene Lohnansprüche. In der Praxis liegt häufig das Problem vor, dass zwar in Deutschland für die Geltendmachung der Entschädigungsrechte und der Lohnansprüche ein rechtmäßiger Aufenthaltstitel nicht notwendig ist, bei Nichtvorliegen des Aufenthaltstitels dennoch die Geltendmachung der Rechte schwierig ist, da es Mitteilungspflichten/Informationspflichten der Gerichte untereinander gibt. Dies kann unter Umständen dazu führen, dass die Geltendmachung der Ansprüche oftmals nicht von den Betroffenen durchgesetzt wird. Ein weiteres Problem hinsichtlich der Geltendmachung von Lohnforderungen besteht insbesondere für Drittstaatsangehörige darin, dass ihr Aufenthaltsrecht als ZeugInnen nach Beendigung des Strafverfahrens in der Regel erlischt und nicht für ein folgendes zivilrechtliches Verfahren fortbesteht.

##### **7. Stellungnahme**

Der KOK fordert daher bei der Umsetzung in nationales Recht festzulegen, dass Zugang zu unentgeltlicher Rechtsberatung sowie zu rechtlicher

Vertretung auch zum Zweck der Geltendmachung des entgangenen Lohnes gewährt wird und für diesen Zeitraum den Betroffenen einen Aufenthaltstitel aus diesem Grund erteilt wird.

## 2. Artikel 17 : Entschädigung der Opfer

### 3. Inhalt

Der Artikel sieht vor, dass den Betroffenen von Menschenhandel Zugang zu bestehenden Regelungen für Entschädigungsleistungen gewährt wird.

### 4. Diskussion

Der KOK begrüßt die Einführung eines Artikels, der sich explizit mit dem Zugang von Betroffenen zu Entschädigung befasst. Wir verweisen hierzu auf die Diskussion im vorherigen Abschnitt unter Punkt 8 b.

### 5. Stellungnahme

Wir verweisen auf die Stellungnahme im vorherigen Abschnitt unter Punkt 8 c.

## 2. Artikel 18: Prävention

### 3. Inhalt

- Gemäß Artikel 18 Absatz 2 unternimmt jeder Mitgliedstaat gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit Organisationen der Zivilgesellschaft geeignete Initiativen, wie beispielsweise Informations- und Aufklärungskampagnen, Forschungs- und Schulungsprogramme, um Menschen, insbesondere Kinder, zu sensibilisieren und die Gefahr, dass sie Opfer des Menschenhandels werden, zu verringern.
- Gemäß Artikel 18 Absatz 3 sollen die Mitgliedstaaten regelmäßig Schulungen für BeamtInnen fördern, bei denen die Wahrscheinlichkeit besteht, dass sie mit Opfern und potenziellen Opfern in Kontakt kommen, insbesondere der an vorderster Front tätigen PolizeibeamtInnen, damit sie wissen, wie Opfer und potentielle Opfer von Menschenhandel zu erkennen sind und wie mit ihnen umzugehen ist.

### 4. Diskussion

- Die Absicht der Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft und die Überlegungen bezüglich Kampagnen sind sicherlich zu begrüßen. Wesentlich ist es hierbei jedoch, dringend die Erfahrungen der Zivilgesellschaft aus vergangenen Kampagnen mit einzubeziehen. Die Kampagnen müssen, um nachhaltig angelegt zu werden, über



einen längeren Zeitraum laufen und wissenschaftlich begleitet und evaluiert werden.

- Der KOK begrüßt, dass die Mitgliedstaaten regelmäßige Schulungen durchführen sollen. Entgegen dem Entwurf der Richtlinie vom 29.03.2010 sind in der verabschiedeten Richtlinie vom 05.04.2011 als Zielgruppe der Schulungen nur noch PolizeibeamtInnen explizit benannt. Sinnvoller für die Klarstellung der zu erreichenden Zielgruppen war die gesonderte Nennung weiterer Berufsgruppen wie Grenzschutzbeamte, Konsularbeamte, Arbeitsaufsichtsbeamte und Fachkräfte im Gesundheitswesen. Zudem wäre es von Vorteil gewesen, neben den aufgeführten Personengruppen auch Fortbildungen für spezialisierte Fachberatungsstellen anzubieten. Der KOK gibt zu bedenken, dass Nichtregierungsorganisationen, anders als öffentliche Stellen, häufig keine Mittel haben, um derartige Fortbildungen zu finanzieren. Der KOK gibt zu Bedenken, dass eine Regelung nur dann sinnvoll ist, wenn konkrete Angaben aufgenommen werden, wie und von wem diese Schulungsprogramme durchzuführen sind und wer für die Finanzierung in welchem Umfang aufkommen soll.

#### 5. Stellungnahme

- Der KOK weist darauf hin, dass die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft im Bereich der Prävention von großer Wichtigkeit ist und daher in jedem Fall stattfinden sollte. Zudem müssen Finanzierungsmöglichkeiten für nachhaltige Kampagnen sowie für deren Evaluierung berücksichtigt werden.
- Der KOK befürwortet die Sensibilisierung der Polizei. Weitere Berufsgruppen, wie bereits oben dargelegt, sind jedoch mit einzubeziehen. Eine Konkretisierung der Schulungsmaßnahmen ist vorzunehmen, wie und von wem die Schulungen durchzuführen sind und wer für die Finanzierung in welchem Umfang aufkommen soll.

### **6. Artikel 19: Nationale Berichterstatter oder gleichwertige Mechanismen**

#### 7. Inhalt

Der Entwurf sieht vor, dass die Mitgliedstaaten erforderliche Maßnahmen treffen sollen, um nationale Berichterstattungsstellen einzusetzen oder gleichwertige Mechanismen einzuführen. Zu deren Aufgaben soll auch die Sammlung statistischer Daten in enger Zusammenarbeit mit auf diesem Gebiet tätigen Organisationen gehören.

#### 8. Diskussion

Die Einrichtung einer Berichterstatterstelle oder die Einführung gleichwertiger Mechanismen ist nach Auffassung des KOK sinnvoll. Der KOK möchte aber auch darauf hinweisen, dass bei der Einrichtung einer

solchen Stelle grundlegende Prinzipien beachtet werden müssen. Zunächst ist es wichtig, dass die Stelle politisch und parteilich unabhängig ist und über ausreichende finanzielle Ressourcen verfügt. Zudem wäre es sinnvoll, wenn die Stellen in den verschiedenen Mitgliedstaaten in Bezug auf ihre Struktur und ihre Voraussetzungen ähnlich wären. Damit würden gleiche Standards vorliegen, welche zu einer verbesserten Bewertung bzw. Vergleichsmöglichkeiten der Berichterstattungsstellen und letztlich der Berichte führen würden.

Ferner möchte der KOK darauf hinweisen, dass die Sammlung von statistischen Daten im Bereich des Menschenhandels ein sehr sensibles Thema ist. Hierzu müssen wesentliche Standards wie beispielsweise die Wahrung von Datenschutz und die Anonymität der Daten gewährleistet werden. Berücksichtigt werden muss in diesem Zusammenhang auch, dass die Weiterleitung der Daten und Zusammenstellung durch die spezialisierten Fachberatungsstellen einen personellen Mehraufwand benötigt, der ebenfalls berücksichtigt werden muss.

#### 9. Stellungnahme

Der KOK begrüßt daher die Einrichtung einer BerichterstellerInnenstelle, wenn diese politisch und parteilich unabhängig ist und über ausreichende finanzielle Ressourcen verfügt. Begrüßenswert wäre es, die Standards der Stellen in den Mitgliedstaaten anzugleichen. Der KOK empfiehlt weiterhin, dass die Einrichtung der Berichterstattungsstellen interdisziplinär sein sollte, alle Formen des Menschenhandels berücksichtigen muss und keine Doppelungen zu bereits bestehenden Strukturen entstehen bzw. vorhandene Einrichtungen in die Entwicklung miteinbezogen werden sollen. Die Einrichtung dieser Stellen sollte unabhängig von Legislaturperioden erfolgen. Wesentlich ist auch die Aufgaben der Stelle klar zu definieren und auf vorliegende wissenschaftliche Studien und Erkenntnisse zum Thema von Daten zurückzugreifen.

Berlin, den 18.08.2011