

**Schriftliche Stellungnahme des
Bundesweiten Koordinierungskreises gegen Frauenhandel und Gewalt an
Frauen im Migrationsprozess – KOK e.V.**

**Zu dem öffentlichen Fachgespräch
„Europaratsübereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels“
am 19.03.2012**

Naile Tanis
Geschäftsführerin des KOK e.V.

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkung:	4
1. Sehen Sie (rechtlich zwingenden) bundesgesetzlichen Änderungsbedarf zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarates vom 15. Mai 2005 zur Bekämpfung des Menschenhandels (SEV 197), insbesondere	4
a. im Bereich des Aufenthaltsrechts?	4
Empfehlungen:	7
b. im Bereich der Versorgung und Alimentierung von Opfern des Menschenhandels?	7
c. im Bereich des Straf- und Strafprozessrechts?	9
d. im Bereich der Durchsetzung von Lohn- und Entschädigungsforderungen?	11
2. Artikel 29 Abs. 4 SEV 197 gibt den Mitgliedstaaten auf, die Ernennung eines nationalen Berichterstatters bzw. einer nationalen Berichterstatteerin oder ähnlicher Mechanismen für den Bereich Menschenhandel zu erwägen. Darüber hinaus verpflichtet Abs. 2 des gleichen Artikels die Vertragsparteien zur Koordinierung aller politischen Maßnahmen gegen den Menschenhandel.	13
a. Was wären Ihrer Meinung nach geeignete Strukturen oder Maßnahmen, um die Gesamtkoordinierung der Maßnahmen gegen den Menschenhandel auf Bundesebene weiterzuentwickeln?	13
b. Halten Sie die Einrichtung einer nationalen Berichterstatteinstelle für Deutschland für empfehlenswert, und welche Struktur würden Sie hierfür vorschlagen?	14
3. Wie beurteilen Sie die Entwicklung der Unterstützungsstrukturen für Opfer des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung/zur Arbeitsausbeutung in Deutschland? Wie haben sich die im Kontext der Bekämpfung des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung entwickelten Kooperationsformen zwischen Polizei und Unterstützungseinrichtungen in Deutschland bewährt? ..	16
4. Der Begründungstext der Konvention führt aus, dass das Kindeswohl entscheidend für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis sein muss (Art. 14 des Übereinkommens). Wie wird dieser Forderung im deutschen Aufenthaltsrecht Rechnung getragen und ergibt sich aus Ihrer Sicht Änderungsbedarf?	19
5. Art. 14 Abs. 1 Buchstabe a) und b) des Übereinkommens bestimmen, dass dem Opfer ein verlängerbarer Aufenthaltstitel erteilt wird, wenn die zuständige Behörde entweder der Auffassung ist, dass der Aufenthalt des Opfers aufgrund seiner persönlichen Situation (a)) oder für die Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden bei den Ermittlungen oder beim Strafverfahren erforderlich ist (b)). Betroffenen aus Nicht-EU-Ländern wird bisher ein Aufenthalt in Deutschland jedoch nach § 25 Abs. 4a Nr. 3 AufenthG nur in Bezug auf Ziff. b) gewährt. Sehen Sie hier zwingenden Änderungsbedarf?	20
6. Welche Erfahrungen ergeben sich aus dem „Italienischen Modell“ eines vorläufigen Aufenthaltstitels für Zeuginnen, die Opfer von Menschenhandel sind? Wie würden Sie bei Geltung einer entsprechenden Regelung in Deutschland die Gefahr einer missbräuchlichen Berufung auf diese Regelung einschätzen?	21
7. Welche Kenntnisse haben Sie darüber, dass es keine bundeseinheitliche Praxis zur finanziellen Unterstützung der Betroffenen von Menschenhandel aus den Mitgliedstaaten der EU gibt und welche Schlüsse ziehen Sie daraus?	22
8. Sehen Sie unabhängig von der jetzt anstehenden Umsetzung der Konvention weiteren Handlungsbedarf zur effektiveren Bekämpfung des Menschenhandels und Stärkung der Opferrechte?24	
a. Im Rahmen der anstehenden Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU: Überarbeitung der Straftatbestände Menschenhandel	24
b. Aufbau und Ausbau von Unterstützungsstrukturen bundesweit	24
c. Menschenrechtlichen Ansatz vor dem der Strafverfolgung stellen	25

d. Entschädigung	25
e. Datenschutz	25
f. Nachhaltige finanzielle Absicherung des KOK e.V.	25
g. Fortbildung und Sensibilisierung	26
h. Zugang zu Bildungs- und Integrationsmaßnahmen für Opfer von Menschenhandel sowie Sicherstellung von Ausbildungsmaßnahmen und Schulbesuchen für alle von Gewalt betroffenen Migrantinnen	26
i. Verbesserung der Anwendung der Bedenk- und Stabilisierungsfrist:	26
9. Welche gesetzlichen Maßnahmen können im Rahmen des Ratifizierungsverfahrens dazu dienen, die Geschäftsmodelle der Täter im Bereich sexuelle Ausbeutung/Menschenhandel einzudämmen? Wie beurteilen Sie in diesem Zusammenhang Möglichkeiten der Gewinnabschöpfung bei Tätern sowie die Einführung der sogenannten Freierbestrafung und Einführung einer Erlaubnispflicht für alle Formen von Prostitutionsstätten?	29
10. Wie beurteilen Sie die letzten gesetzlichen Änderungen zum Thema Menschenhandel im Rahmen der Umsetzung des zweiten Richtlinienumsetzungsgesetzes? Wurde Ihrer Meinung nach alles richtlinienkonform umgesetzt oder gibt es aus Ihrer Sicht noch Lücken?	31
11. Welche Maßnahmen sollten im Bereich der EU-Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen sowie der Bestimmungen zur Erteilung einer Arbeitserlaubnis in der EU ergriffen werden, um Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung besser bekämpfen zu können?	31
12. Welche konkreten Maßnahmen sollten bei der Überprüfung und Kontrolle von Arbeitsstätten vorgenommen werden, um Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung besser bekämpfen zu können?	33
13. Sehen Sie Möglichkeiten, Unternehmen, die Aufträge an Subunternehmer erteilen, die wiederum Menschen beschäftigen, die durch Menschenhandel zu unwürdigen Arbeiten gezwungen werden, zum Schadenersatz an die Opfer zu verpflichten? Wenn ja, welche konkreten Maßnahmen würden Sie hier vorschlagen?	33

Vorbemerkung

Der KOK e.V. begrüßt den Ratifizierungsprozess des Europaratsübereinkommens zur Bekämpfung des Menschenhandels vom 16.05.2005 durch die Bundesregierung. Das Übereinkommen dient primär dem Opferschutz und stellt als erstes internationales Dokument vor allen Dingen den Schutz der betroffenen Kinder, Frauen und Männer in den Mittelpunkt.

Aufgrund der Vielzahl der Fragen und vor dem Hintergrund meiner Expertise als Geschäftsführerin des Bundesweiten Koordinierungskreises gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess – KOK e.V., erfolgte die Beantwortung der Fragen schwerpunktmäßig und basiert auf den Erfahrungen der spezialisierten Fachberatungsstellen für Betroffene des Menschenhandels in Deutschland.

Der KOK e.V. ist ein bundesweit einzigartiger Zusammenschluss aus 38 Frauenorganisationen und Fachberatungsstellen (im Folgenden FBS), die sich gegen Frauenhandel und Gewalt an Migrantinnen einsetzen. Die spezifische Kompetenz zu den Themen bezieht der KOK aus dem Fachwissen seiner Mitglieder.

1. Sehen Sie (rechtlich zwingenden) bundesgesetzlichen Änderungsbedarf zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarates vom 15. Mai 2005 zur Bekämpfung des Menschenhandels (SEV 197), insbesondere

a. im Bereich des Aufenthaltsrechts?

Im Bereich des Aufenthaltsrechtes sehe ich bundesgesetzlichen Änderungsbedarf zu folgenden Punkten:

Verbesserung bei der Umsetzung der Bedenk- und Stabilisierungsfrist

Artikel 13 des Übereinkommens fordert die Einrichtung einer Erholungs- und Bedenkzeit von mindestens 30 Tagen für potenziell Betroffene von Menschenhandel, in der sie Ansprüche auf Unterstützung nach Artikel 12 Abs. 1 ff des Übereinkommens haben. In Deutschland existiert zurzeit mit § 59 Abs. 7 AufenthG eine Ausreisefrist von mindestens drei Monaten, die sogenannte Bedenk- und Stabilisierungsfrist für potenziell Betroffene von Menschenhandel, mit dem Ziel, „dass er eine Entscheidung über seine Aussagebereitschaft nach § 25 Absatz 4a Satz 2 Nummer 3 oder nach § 25 Absatz 4b Satz 2 Nummer 2 treffen kann“.

Ich begrüße es, dass im Rahmen der Änderungen durch das zweite EU-Richtlinienumsetzungsgesetz, in Kraft getreten am 26.11.2011, die Bedenkfrist mit einer Mindestdauer von einem Monat auf mindestens drei Monate erhöht worden ist. Diese Verlängerung wird eine erhebliche Verbesserung in der Praxis mit sich bringen.

Kritisch allerdings ist die Reduzierung der Bedenkfrist auf die Entscheidung über eine ZeugInneneigenschaft, die sich neben dem Wortlaut des § 59 Absatz 7 AufenthG zudem in der Einordnung der Bedenkzeit im Aufenthaltsgesetz unter dem Titel „Androhung der

Abschiebung“ und dem Abschnitt „Anordnungen der Durchsetzung der Ausreisepflicht“ widerspiegelt, zu bewerten. Dies entspricht nicht der in dem Übereinkommen des Europarates in Artikel 13 formulierten Absicht der Frist, neben der fundierten Entscheidung über eine Zusammenarbeit mit den Behörden auch genügend Zeit für die Betroffenen zu schaffen, „um es der betreffenden Person zu gestatten, sich zu erholen und dem Einfluss der Menschenhändler beziehungsweise -händlerinnen zu entziehen“. Die rechtliche Ausgestaltung des § 59 Abs. 7 AufenthG stellt lediglich auf die Entscheidung über eine Aussagebereitschaft ab und erfasst nicht den eigentlichen Zweck, den Betroffenen Zeit zu geben, sich zu erholen und zu stabilisieren.

Ich bitte hierzu ergänzend meine Ausführungen zu der ZeugInneneigenschaft im Allgemeinen, dargestellt unter Frage Nummer 5, zu beachten.

Zudem bestehen in der praktischen Umsetzung und der Anwendung der Bedenk- und Stabilisierungsfrist Probleme. Diese können zum Teil auf untergesetzlicher Ebene, z.B. im Rahmen von Verwaltungsvorschriften, geregelt werden. Zu den Empfehlungen für eine verbesserte Anwendung der sogenannten Bedenk- und Stabilisierungsfrist verweise ich auf die Ausführungen unter Frage 8.

Empfehlung:

Die Stabilisierung der Betroffenen von Menschenhandel sollte ebenfalls ein ausreichender Grund für die Erteilung der Bedenk- und Stabilisierungsfrist und die Aussetzung einer Abschiebung sein und in den Wortlaut des § 59 Abs. 7 AufenthG aufgenommen werden. Der gesetzliche Änderungsbedarf ist hier gegeben.

Verbesserung im Rahmen des Aufenthaltstitels nach § 25 Absatz 4 a AufenthG

Gemäß Artikel 14 Abs. 1 der Konvention erteilt jede Vertragspartei dem Opfer einen verlängerbaren Aufenthaltstitel, wenn die zuständige Behörde der Auffassung ist, dass der Aufenthalt des Opfers aufgrund seiner persönlichen Situation (Abs. 1a) oder für die Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden bei der Ermittlung oder im Strafverfahren erforderlich (Abs. 1b) ist. In Deutschland erhalten Drittstaatsangehörige, die von Menschenhandel betroffen sind, einen Aufenthaltstitel nach § 25 Absatz 4 a AufenthG, wenn sie sich zu einer ZeugInnenaussage im Strafverfahren entschließen und aus Sicht der Staatsanwaltschaft oder der Strafgerichte ein Interesse an der Aussage der/des Zeugin/en besteht, da andernfalls ohne die Angaben der/des Zeugin/en die Erforschung des Sachverhaltes erschwert wäre.

Der Aufenthaltstitel erlischt jedoch nach Beendigung des Strafverfahrens. Grundsätzlich müssen dann die Betroffenen wieder ausreisen bzw. werden abgeschoben. Nach § 60 Absatz 7 AufenthG in Verbindung mit § 25 Absatz 3 AufenthG kann hiervon lediglich abgesehen werden, wenn im Herkunftsland für die/den Betroffene/n eine erhebliche, konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit besteht. Dann kann erneut eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Aber auch die aus Gefährdungsgründen erteilte Aufenthaltserlaubnis gibt den Betroffenen keinen gesicherten Aufenthaltstitel, sie ist immer an das Fortbestehen der Gefährdungslage gebunden und wird regelmäßig geprüft.

Die Praxis zeigt, dass die Gefährdung der Betroffenen aufgrund der ZeugInnenaussage in aller Regel immanent ist. Nicht selten werden die Betroffenen selbst, aber auch Familienangehörige im Herkunftsland, von den TäterInnen bedroht. Es ist aber häufig schwierig, diese Gefahr auch konkret nachzuweisen. Zudem kann auch die Rückkehr ins Herkunftsland sehr problematisch sein und zum Teil neue Gefährdungen mit sich bringen: Die Betroffenen haben bei ihrer Rückkehr kaum Wohn- und Arbeitsperspektiven. Der soziale Kontakt muss neu aufgebaut werden und aus Angst vor Vorurteilen und Verurteilungen sind die Betroffenen nicht in der Lage, über das Erlebte zu sprechen. Wenn ihre Geschichten bekannt sind, besteht die Möglichkeit einer Stigmatisierung und Ausgrenzung. Aus der Praxis wird immer wieder berichtet, dass die Betroffenen aufgrund der perspektivlosen Situation im Herkunftsland erneut in Abhängigkeitsverhältnisse geraten.

Der KOK vertritt daher die Auffassung, dass nach menschenrechtlichen Standards den von Menschenhandel betroffenen Personen auch nach Beendigung des Strafverfahrens eine Perspektive geboten werden muss. Das heißt meiner Meinung nach konkret, dass den Betroffenen nach Abschluss des Strafverfahrens ein sicherer und rechtmäßiger Aufenthaltstitel gewährt werden muss.

Generell sehe ich es kritisch, dass die Erteilung eines Aufenthaltstitels für Betroffene von Menschenhandel auf ihre Bereitschaft als ZeugInnen im Strafverfahren mitzuwirken sowie auf die Verwertbarkeit ihrer Aussagen reduziert wird. Die Erteilung eines Aufenthaltstitels auf Grund ihrer persönlichen Situation – wie auch als Möglichkeit in Artikel 14 des Übereinkommens vorgesehen – wäre vorzuziehen. Ich verweise hierzu auf die Ausführungen zu Frage 5.

Kritisch ist ebenfalls zu bewerten, dass der mit dem zweiten Richtlinienumsetzungsgesetz neu eingeführte § 25 Absatz 4 b AufenthG lediglich die Opfer einer Straftat nach § 10 Absatz 1 oder § 11 Absatz 1 Nummer 3 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes oder nach § 15 a Arbeitnehmerüberlassungsgesetz erfasst. Damit sieht er nur eine Verlängerung des Aufenthaltstitels zur Geltendmachung von Lohn- und Entschädigungsansprüchen für illegal beschäftigte Drittstaatsangehörige vor, aber nicht für legal aufhältige Betroffene des Menschenhandels und auch nicht für EU-Mitglieder. Diese können demzufolge noch immer nicht ihre Ansprüche auf Lohn und Entschädigung nach Abschluss des Strafverfahrens geltend machen. Damit werden Betroffene von Menschenhandel schlechter gestellt als Personen, die Betroffene einer der Straftaten nach § 25 Abs. 4b AufenthG geworden sind, obwohl §§ 232, 233 oder 233a StGB wesentlich schwerer wiegende Straftaten sind. Diesem Personenkreis können jedoch ebenso arbeitsrechtliche Ansprüche oder Schadensersatz zustehen¹.

Empfohlen wird daher, eine dem § 25 Abs. 4b Satz 3 AufenthG entsprechende Regelung für alle Betroffenen von Menschenhandel einzuführen.

¹ Vgl. hierzu im Detail, Rabe, 2011, Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den EU-Visakodex, DIMR (Hrg.)

Bei der Erteilung eines Aufenthaltstitels nach § 25 Absatz 4a AufenthG wie auch nach § 25 Absatz 4b handelt es sich um eine Ermessensvorschrift: „kann ... erteilt werden“. Diese Regelung halte ich für sehr bedenklich. Gerade für Betroffene von Menschenhandel, die über eine Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden nachdenken, ist es unerlässlich zu wissen, ob sie im Falle der Kooperation eine Aufenthaltserlaubnis erhalten, da sie sich mit einer Aussage gegen die TäterInnen in Gefahr bringen und eines besonderen Schutzes bedürfen. Auch der Personenkreis im Sinne des § 25 Absatz 4b AufenthG benötigt für eine ZeugInnenaussage Sicherheit darüber, ob ein Aufenthaltstitel erteilt wird oder nicht. Als Unterstützung bei einer ZeugInnenaussage kann bei diesem Personenkreis neben möglichen Schutzaspekten vor TäterInnen auch die Durchsetzung von Ansprüchen aus dem Arbeitsverhältnis erachtet werden.

Es liegt nach der jetzigen Regelung jedoch im Ermessen der Behörden, ob eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird oder nicht.

Wenn aber weder sicher ist, ob überhaupt ein Aufenthaltstitel erteilt wird, also ein Schutz besteht, noch, ob er zur Durchsetzung der Vergütungsansprüche verlängert wird, bleiben wesentliche Punkte unsicher und die Wahrscheinlichkeit von ZeugInnenaussagen sinkt.

Daher empfehle ich die Einführung einer „Ist-Bestimmung“ sowohl für Betroffene von Menschenhandel als auch für Betroffene von in § 25 Absatz 4b AufenthG genannten Straftaten.

Empfehlungen:

- **Erteilung eines Aufenthaltstitels auch nach Beendigung des Strafverfahrens**
- **Einführung einer dem § 25 Abs. 4b Satz 3 AufenthG entsprechenden Regelung für alle Betroffenen von Menschenhandel**
- **Einführung einer „Ist-Bestimmung“ sowohl für Betroffene von Menschenhandel als auch für Betroffene von in § 25 Absatz 4b AufenthG genannten Straftaten.**

b. im Bereich der Versorgung und Alimentierung von Opfern des Menschenhandels?

Im Bereich der Versorgung und Alimentierung von Betroffenen von Menschenhandel sehe ich gesetzlichen Änderungsbedarf zu folgenden Punkten:

Artikel 12 der Konvention beschreibt gesetzgeberische und andere Maßnahmen, die von den Vertragsstaaten gegenüber Betroffenen von Menschenhandel zu deren psychischer, physischer und sozialer Erholung und Unterstützung bereitgestellt werden sollen. In Absatz 1 werden die notwendigen Maßnahmen aufgelistet. Absatz 2 spricht die Notwendigkeit von Maßnahmen zum Schutz und zur Sicherheit der Betroffenen an. Absatz 3 befasst sich mit den erforderlichen medizinischen und sonstigen Hilfen für Betroffene.

Die Ansprüche für Betroffene von Menschenhandel, die aus Drittstaaten kommen und einen Aufenthaltstitel gemäß § 25 Absatz 4a AufenthG 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 Schmerzzustände“. Diese Leistungen müssen gewährt werden; weitere Leistungen liegen im Ermessen der Behörde. Da diese Ermessensvorschriften aber nicht ausreichend sind, besteht hier Regelungsbedarf auf gesetzlicher Ebene.

Nach § 6 AsylbLG können „sonstige Leistungen“ gewährleistet werden, wenn sie im Einzelfall zur Sicherung des Lebensunterhalts oder der Gesundheit unerlässlich, zur Deckung besonderer Bedürfnisse von Kindern geboten oder zur Erfüllung einer verwaltungsrechtlichen Mitwirkungspflicht erforderlich sind. Personen, die eine Aufenthaltserlaubnis gemäß § 24 Abs.1 des AufenthG besitzen (...), soll die erforderliche medizinische oder sonstige Hilfe gewährt werden“. Hier reicht die nationale Regelung nicht aus, da Betroffene von Menschenhandel aufgrund des Tathintergrunds spezielle Bedürfnisse haben, wie z.B. die therapeutische Betreuung, die gewährleistet werden muss, um ihnen eine angemessene Betreuung und Versorgung bieten zu können.

Dringend erforderlich ist daher eine bessere Absicherung der medizinischen Leistungen nach AsylbLG für die Betroffenen und einen direkten im AsylbLG festgeschriebenen gesetzlichen Anspruch. Insbesondere sollte das nach § 6 Abs. 2 AsylbLG Gewähren von „sonstigen Leistungen“ klarer gefasst und definiert wird. Hier wäre eine „Ist“-Vorschrift angebracht: „(...) ist die erforderliche medizinische oder sonstige Hilfe zu gewähren“.

Auch in Bezug auf sichere Unterkünfte reichen die nationalen Regelungen im deutschen Recht nicht aus: Nach § 15a Abs. 1 Satz 2 AufenthG haben unerlaubt eingereiste AusländerInnen keinen Anspruch darauf, sich in einem bestimmten Bundesland oder an einem bestimmten Ort aufzuhalten. Diese Regelung wird zwar durch Nummer 15 a.1.5.2 der VwV-AufenthG wie folgt konkretisiert: „Sowohl ausländische Opfer von Menschenhandel, insbesondere solche, die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4a AufenthG haben, als auch Personen, bei denen zumindest Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie Opfer von Menschenhandel sind, die aber ihre Entscheidung über ihre Aussagebereitschaft² noch nicht getroffen haben, sind nicht auf Sammelunterkünfte zu verteilen.“ Allerdings handelt es sich bei der Verwaltungsvorschrift lediglich um eine untergesetzliche Vorschrift, welche nicht die gleiche Bindungswirkung wie die gesetzliche Vorschrift, in diesem Fall das Asylbewerberleistungsgesetz, hat. Daher ist eine gesetzliche Regelung notwendig.

Hinsichtlich der Darstellung der Alimentierungsproblematik für Betroffenen aus EU-Ländern verweise ich insgesamt auf Frage 7.

Empfehlungen:

- ***Dringend erforderlich ist daher eine bessere Absicherung der medizinischen Leistungen nach AsylbLG für die Betroffenen und einen direkten im AsylbLG festgeschriebenen gesetzlichen Anspruch.***

² Vgl. § 50 Abs. 2a AufenthG alte Regelung, neu § 59 Abs. 7 AufenthG

- **Gesetzliche Regelung zur Nichtaufnahme von Betroffenen von Menschenhandel in Sammelunterkünften.**

c. im Bereich des Straf- und Strafprozessrechts?

Zum Strafprozessrecht:

Zeugnisverweigerungsrecht

Artikel 10 Absatz 1 der Konvention beschreibt die Verpflichtung, gesetzgeberische und weitere Maßnahmen zu treffen, damit Personen, bei denen ein Verdacht auf Menschenhandel besteht, nicht ausgewiesen werden und die erforderlichen Unterstützungsleistungen erhalten. All dies soll – wo notwendig – in Kooperation mit anderen Stellen und Hilfsorganisationen erfolgen.

Solche Kooperationen mit Hilfsorganisationen erfolgen in Deutschland. Problematisch ist allerdings innerhalb der Beratungspraxis das fehlende Zeugnisverweigerungsrecht der BeraterInnen der spezialisierten Fachberatungsstellen. Auch wenn kein direkter Bedarf innerhalb der Umsetzung des Übereinkommens, möglicherweise bei einer strengen gesetzlichen Prüfung, notwendig ist, empfehle ich im Rahmen des Umsetzungsprozesses ein Zeugnisverweigerungsrecht für die BeraterInnen der Fachberatungsstellen einzuführen. Bitte entnehmen Sie hierzu im Einzelnen meine Ausführungen innerhalb Frage 8.

Informationspflichten gegenüber den Betroffenen

Gemäß Artikel 15 Absatz 1 der Konvention muss jede Vertragspartei gewährleisten, dass die Opfer ab dem Erstkontakt mit den zuständigen Behörden Zugang zu Informationen über die in Betracht kommenden Gerichts- und Verwaltungsverfahren in einer für sie verständlichen Sprache haben.

Derzeit sind in Deutschland die Informationspflichten im Rahmen des Strafverfahrens in § 406 h StPO geregelt. Gemäß § 406 h StPO sind Verletzte möglichst frühzeitig, regelmäßig und soweit möglich in einer für sie verständlichen Sprache auf ihre Rechte unter anderem auf die Möglichkeiten der Nebenklage, des Opferentschädigungsgesetzes und auf Unterstützung und Hilfe durch Opferhilfeeinrichtungen zu unterrichten.

Nicht aufgeführt ist in der Regelung, dass die Betroffenen auch zivilrechtliche/arbeitsrechtliche Ansprüche gegenüber den TäterInnen geltend machen können. Die Informationen sollten den Betroffenen generell – und nicht nur wie in § 406 h Satz 1 StPO dargestellt in eingeschränkter Form – in einer für sie verständlichen Sprache zur Verfügung gestellt werden. Gerade die Informationen für Betroffene des Menschenhandels erfordern, dass sie mehrsprachig erfolgen und auch verstehbar sind. Dies wird immer wieder von den spezialisierten Fachberatungsstellen bestätigt. Andernfalls ist nicht davon auszugehen, dass die Informationen die Betroffenen von Menschenhandel erreichen; so verfehlen sie letztlich ihr Ziel.

Empfehlungen:

- **Es ist dringend zu empfehlen, den Umsetzungsprozess zu nutzen, um die strafprozessualen Möglichkeiten des Zeugnisverweigerungsrechtes um die Berufsgruppe der Beraterinnen von Fachberatungsstellen zu erweitern.**
- **Verbesserung der Informationspflichten gemäß § 406 h StPO.**

Strafrecht

Gemäß Artikel 18 der Konvention trifft jede Vertragspartei die erforderlichen gesetzgeberischen und anderen Maßnahmen, um die in Artikel 4 genannten Handlungen, wenn vorsätzlich begangen, als Straftaten zu umschreiben.

Grundsätzlich erfüllen die §§ 232 ff StGB diese vorgeschriebenen Maßnahmen.

Notwendig erscheint meiner Meinung nach dennoch ein umfassender Reformprozess der bisherigen Regelungen zu Menschenhandel nach den §§ 232 ff StGB. In der Praxis bestehen im Umgang mit den §§ eine Vielzahl von Problemen.

Bereits die bisherige Ausgestaltung der Straftatbestände zu Menschenhandel wird als problematisch gesehen. Bisher strafrechtlich nicht erfasst ist beispielsweise das Ausnutzen rechtswidriger Handlungen. Es ist anzudenken, ob eine Erweiterung der Tatbestände geprüft werden sollte, so wie es die EU-Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer (Richtlinie 2011/36/EU) vorsieht. Ferner ist insgesamt an eine Neustrukturierung der Paragraphen zu denken. Die strafrechtliche Aufteilung in Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung und in Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung in zwei verschiedene Paragraphen spiegelt nicht die Realität wieder. Strafverfolgungsbehörden berichten ferner davon, dass die Tatbestandsmerkmale, die auf die subjektiven Befindlichkeiten der Betroffenen abstellen, problematisch im Tatnachweis sind. Hierzu gibt es erste Lösungsansätze von den Strafverfolgungsbehörden aber auch der Wissenschaft, beispielsweise von Herrn Prof. Dr. Renzikowski im Rahmen der Studie „Entwicklung von tragfähigen Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung“, koordiniert vom KOK e.V. und herausgegeben vom BMAS im Jahr 2011.³ In diesem Zusammenhang weist Herr Prof. Dr. Renzikowski darauf hin, dass die systematische Einordnung der §§ 232 ff StGB nicht korrekt war, da nicht wie im internationalen Gebrauch der Menschenhandel erfasst ist, sondern die Ausbeutung. Daher ist insgesamt eine Reformierung der Tatbestände, spätestens im Rahmen der Umsetzung der Richtlinie 2011/36/ EU zu prüfen, auch wenn kein direkter gesetzlicher Umsetzungsbedarf im Rahmen der Umsetzung des Übereinkommens gegeben ist.

Empfehlung:

- **Prüfung einer Reformierung der Straftatbestände §§ 232 ff. StGB ggfs. im Rahmen der Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU**

³ Abrufbar unter: <http://www.bmas.de/DE/Themen/Soziales-Europa-und-Internationales/Meldungen/studie-menschenhandel-arbeitsausbeutung.html>

d. im Bereich der Durchsetzung von Lohn- und Entschädigungsforderungen?

Artikel 15 Absatz 3 der Konvention sieht das Recht der Betroffenen auf Entschädigung durch die TäterInnen vor. Absatz 4 fordert gesetzgeberische oder andere Maßnahmen, um die Entschädigung der Betroffenen sicherzustellen, beispielsweise mithilfe von Fonds.

In Deutschland bestehen verschiedene rechtliche Rahmenbedingungen zur Durchsetzung von Lohn- und Entschädigungsforderungen. Entschädigungsansprüche gegen den Staat sind insbesondere durch das Gesetz über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten (OEG) geregelt. Erfahrungen aus der Praxis zeigen auf, dass mit dem OEG die Europaratskonvention nicht ausreichend umgesetzt ist. In der Praxis werden immer wieder Lücken im OEG sichtbar. Das OEG fordert von den AntragstellerInnen bspw., Nachweise eines tätlichen Angriffs zu erbringen. Vielfach leiden Betroffene von Gewalttaten unter psychischen Gesundheitsstörungen und können den Nachweis, dass diese tatsächlich auf der Tat beruhen, in der Praxis häufig nicht bringen. Zudem bestehen bei den Behörden oft Unsicherheiten, ob nicht auch andere Bedingungen für psychische Störungen mit ursächlich sind. Schwierigkeiten im Hinblick auf die Ursächlichkeit ergeben sich darüber hinaus in den Fällen, in denen bereits Vorerkrankungen vorlagen. Es gibt daher zahlreiche Möglichkeiten des Ursachenzusammenhangs. Diese Problematik trifft auch auf Betroffene von Menschenhandel zu. Auf Grund dieser Problematik hat das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung mit dem Rundschreiben vom 6. Mai 2006 eine Vermutung des Ursachenzusammenhangs eingeführt.⁴ Bei einer sogenannten Vermutungsregel treten anstelle des konkreten Beweiserfordernisses entsprechende allgemeine Erfahrungssätze und generell akzeptierte Annahmen, welche jedoch widerlegt werden können. Trotz dieses Rundschreibens ist gerade die Frage der Kausalität immer noch in der Praxis eines der größten Probleme bei der Durchsetzung von Ansprüchen nach dem OEG.⁵ Notwendig ist daher eine klarstellende gesetzliche Regelung.

Zu den weiteren gesetzlichen Hindernissen fand im Rahmen der Studie „Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung“ eine ausführliche Begutachtung statt. Unter anderem wurde ausgeführt, dass es bislang nicht als tätlicher Angriff gemäß § 1 Absatz 1 OEG gewertet wird⁶, wenn Betroffenen Gewalt angedroht wird, um eine Tätigkeit auszuüben. In der Praxis sind solche Fälle der Bedrohung durch Gewalt zur Vornahme einer Tätigkeit jedoch Realität.

Ebenso problematisch sind die Versagungsgründe nach § 2 OEG zu bewerten, nach denen Betroffene von Menschenhandel aufgrund der spezifischen Umstände häufig nicht als Anspruchsberechtigte gelten⁷. Auch hier ist eine Klarstellung für die Gruppe der Betroffenen von Menschenhandel notwendig.

⁴ Siehe Broschüre zur Geltendmachung von Leistungsansprüchen nach dem Gesetz über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten (Opferentschädigungsgesetz) für Opfer von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, herausgegeben vom BMFSFJ, Nr. 107/2007, Materialien zur Gleichstellungspolitik

⁵ Kirstein, 2011, in: Entwicklung von tragfähigen Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung, koordiniert vom KOK e.V., BMAS (Hrsg.), S. 230

⁶ Ebd. S. 229

⁷ Ebd. S. 231

Des Weiteren sind Anträge nach dem OEG mit einem hohen zeitlichen Aufwand verbunden, was im Fall einer Rückkehr der Geschädigten ins Herkunftsland die Aussicht auf Erfolg auf Entschädigung erheblich verringert. Darüber hinaus haben Personen ohne Aufenthaltsstatus, die nicht als Zeuginnen aussagen, keine Möglichkeit auf staatliche Entschädigung nach dem OEG.

Es ist daher dringend zu empfehlen, eine Reformierung des OEG durchzuführen. Hierzu gibt es bereits Bestrebungen des BMAS, welche weiter forciert werden sollten, um die Betroffenen bedarfsgerechter zu unterstützen.

Bei einer Reformierung des OEG sollten insbesondere eine Verfahrensbeschleunigung, eine Vereinfachung des Nachweises der Ursächlichkeit bei psychischen Störungen (Kausalitätsprinzip) sowie Vorerkrankungen berücksichtigt werden, so dass eine bessere Handhabung in der Praxis gewährleistet ist.

Neben dem OEG bestehen zur Durchsetzung von Lohn- und Entschädigungsforderungen noch weitere rechtliche Möglichkeiten für Betroffene des Menschenhandels, beispielsweise im Rahmen eines Adhäsionsverfahrens, durch zivilrechtliche Ansprüche gegenüber den TäterInnen oder im Rahmen arbeitsrechtlicher Verfahren. Die tatsächliche Durchsetzung dieser Ansprüche in der Praxis ist jedoch äußerst schwierig und kommt kaum vor, wie das Deutsche Institut für Menschenrechte 2009 in einer Machbarkeitsstudie⁸ feststellte.

Die Hürden beim Zugang zu Entschädigung für Betroffene von Menschenhandel möchte das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) derzeit im Rahmen des dreijährigen Projekts „Zwangsarbeit heute“ aufzeigen und überwinden. Am 2. Juni 2009 startete das Projekt. Es wird in Kooperation mit der Stiftung "Erinnerung – Verantwortung – Zukunft" (EVZ) durchgeführt. Der KOK begrüßt und unterstützt das Projekt des DIMR. Die Bereitstellung des Rechtshilfefonds schließt eine Lücke und ist ein wichtiger Schritt zur besseren Durchsetzung der Rechte von gehandelten Menschen. Wir weisen jedoch darauf hin, dass es sich bei der Bereitstellung von Entschädigungsleistungen für Betroffene von Menschenhandel um eine staatliche Aufgabe und Verantwortung handelt.

Aufgrund der Vielzahl der Probleme bei der Durchsetzung der bestehenden Ansprüche Betroffener von Menschenhandel ist eine direkte Entschädigungsmöglichkeit in Härtefällen notwendig. Deshalb hält der KOK die Einrichtung eines bundesweiten Entschädigungsfonds – die auch das DIMR fordert - oder ähnlicher Maßnahmen und Programme zur sozialen Unterstützung und Integration der Geschädigten für dringend erforderlich.

Für Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität bestehen auf Grund der hier immer noch geltenden Übermittlungspflichten der Behörden massive Defizite bei der Wahrnehmung ihrer Rechte, beispielsweise bei der Möglichkeit, Lohn für geleistete Arbeit einzuklagen. Menschen ohne Aufenthaltspapiere können die ihnen grundsätzlich zustehenden Rechte auf Entschädigung und Lohn meist nicht durchsetzen, da sie befürchten müssen, aufgrund ihres illegalen Status rechtliche Nachteile zu erleiden.

⁸ Follmar-Otto/Rabe, 2009: Menschenhandel in Deutschland- Die Menschenrechte der Betroffenen stärken, DIMR (Hrsg.); abrufbar unter http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/studie_menschenhandel_in_deutschland_01.pdf

Deshalb empfehle ich, die Gerichte von der Übermittlungspflicht gemäß § 87 Absatz 2 AufenthG gesetzlich zu entbinden.

Empfehlungen:

- **Die Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen, wie beispielsweise im Rahmen des Opferschädigungsgesetzes**
- **Die Einrichtung eines staatlichen Fonds für die direkte Entschädigung von Betroffenen in Härtefällen oder für den Fall, dass Ansprüche gegen die TäterInnen nicht geltend gemacht werden können (z.B. wegen Insolvenz, Nichterreichbarkeit)**
- **Verbesserungen im Aufenthaltsrecht, beispielsweise durch Entbindung der Gerichte von den Übermittlungspflichten**

2. **Artikel 29 Abs. 4 SEV 197 gibt den Mitgliedstaaten auf, die Ernennung eines nationalen Berichterstatters bzw. einer nationalen Berichterstatteerin oder ähnlicher Mechanismen für den Bereich Menschenhandel zu erwägen. Darüber hinaus verpflichtet Abs. 2 des gleichen Artikels die Vertragsparteien zur Koordinierung aller politischen Maßnahmen gegen den Menschenhandel.**

- a. **Was wären Ihrer Meinung nach geeignete Strukturen oder Maßnahmen, um die Gesamtkoordinierung der Maßnahmen gegen den Menschenhandel auf Bundesebene weiterzuentwickeln?**

Hinsichtlich der Gesamtkoordinierung auf Bundesebene wäre es empfehlenswert, die unterschiedlichen Zuständigkeiten der Ministerien und Behörden, wie sie zurzeit bestehen, zu prüfen. Das BMFSFJ war bislang zuständig für den Bereich Frauenhandel, das BMAS für den Bereich Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung. Die Erfahrungen aus der Praxis zeigen, dass in der Realität keine solche Trennung der Bereiche möglich ist. Frauenhandel erfasst sowohl die sexuelle Ausbeutung als auch die Arbeitsausbeutung. Zudem gibt es für den Bereich Arbeitsausbeutung Abstufungen, bspw. schlechte Arbeitsbedingungen, Arbeitsausbeutung und Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung. Eine strikte Trennung der Bereiche auf politischer Ebene erscheint daher nicht sinnvoll. Notwendig ist es zwar, das Thema Menschenhandel genderspezifisch (unterschiedliche Betroffenenengruppen haben beispielsweise verschiedene Bedarfe an die Beratung und erfordern möglicherweise die Einbeziehung unterschiedlicher AkteurInnen) zu bearbeiten, dabei allerdings Stereotype zu vermeiden. Eine enge Verzahnung und gute Vernetzung der jeweils zuständigen Ministerien und Behörden sowie eine klare Zuteilung der Zuständigkeiten und die Prüfung der Möglichkeiten der Einführung einer Gesamtkoordinierung durch eine Behörde ist aus Sicht der Praxis zur Koordinierung der politischen Maßnahmen sinnvoll.

Im Rahmen der vom KOK im Auftrag des BMAS durchgeführten Studie zum Thema Menschenhandel und Arbeitsausbeutung wurden diese Strukturen diskutiert und

Empfehlungen herausgearbeitet. Diese sollten in die weiteren Überlegungen mit einbezogen werden.

b. Halten Sie die Einrichtung einer nationalen Berichterstattungsstelle für Deutschland für empfehlenswert, und welche Struktur würden Sie hierfür vorschlagen?

In der Bundesrepublik Deutschland können wir bei der Bekämpfung des Menschenhandels durchaus auf positive Entwicklungen insbesondere in der Gremienarbeit und der Vernetzung der beteiligten Akteure zurückblicken. Ein auch für den KOK wesentliches Gremium ist die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel. Dieses Fachgremium ist beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend angesiedelt und trifft in regelmäßigen Abständen zusammen. Der KOK sieht es als positiv an, dass damit die Bundesregierung in diesem Gremium Maßnahmen gegen Frauenhandel unter Beteiligung von NGOs berät und deren Umsetzung anstößt.⁹ Eine nationale unabhängige Berichterstattungsstelle wurde bislang jedoch nicht eingerichtet. Der KOK hat im Rahmen einer Expertise herausgearbeitet, dass zwar keine eindeutige Definition einer Berichterstattungsstelle existiert, aber bestimmte Kriterien gegeben sein sollten¹⁰:

Für den Aufbau der Stelle sind unserer Auffassung nach folgende zwei Punkte wesentlich:

- Unabhängigkeit
- Möglichst eigenes Personal

Hauptaufgabe einer solchen Stelle sollte nach Ansicht des KOK sein:

1. die Erstellung eines umfassenden periodisch erscheinenden Berichtes über alle Aktivitäten in der Bundesrepublik im Kampf gegen den Menschenhandel und
2. das Formulieren von Empfehlungen an die Regierung und andere Entscheidungsträger sowohl als Teil der periodisch erscheinenden Berichte als auch bei aktuellen Fällen.

Es fehlt an einer nationalen Stelle, die ein umfassendes Bild des Phänomens Menschenhandel analysiert und aufstellt. Das Bundeskriminalamt (BKA) hat in der Vergangenheit den Lagebericht Menschenhandel publiziert. Diese Berichte enthalten zwar wertvolles Material und sind mit ihren statistischen Erhebungen von großer Wichtigkeit, eine umfassende und erschöpfende Analyse aller Tätigkeiten gegen den Menschenhandel stellen sie aber nicht dar.

Bedingt durch das föderale System der Bundesrepublik beobachtet der KOK außerdem große Unterschiede im Umgang mit und der Betreuung von Betroffenen des Menschenhandels in den einzelnen Bundesländern. Die Vernetzung der NGOs hat hier insbesondere durch die Arbeit des KOK einen großen Fortschritt gemacht und es herrscht ein reger Informations- und Erfahrungsaustausch. Allerdings gibt es wichtige Aufgaben, die nicht von Seiten der NGOs erfüllt werden können und für die die Einrichtung einer Berichterstattungsstelle von großem Vorteil wäre. Oftmals können NGOs, so auch der KOK, nur begrenzt die tatsächliche

⁹ Franke in Frauenhandel in Deutschland, KOK e.V. (Hrsg.), 2008, S. 110

¹⁰ Schwarze, 2009, Aktualisierte Übersicht: Nationale Berichterstattungsstelle oder vergleichbare Mechanismen zu Menschenhandel, KOK e.V. (Hrsg.), Seite 6

Situation der Betroffenen im Rahmen von Expertisen analysieren. Sinnvoll erscheint es, wenn, u.a. durch die NGOs, Empfehlungen oder Anstöße an die Berichterstattung weitergegeben werden, die dann eine umfassende wissenschaftliche Analyse zu aktuellen Tendenzen durchführen könnte.

Der KOK gibt jedoch kritisch zwei Punkte zu bedenken: den Umgang mit den recherchierten Zahlen und Daten und die Abgrenzung des Mandats einer Berichterstattungsstelle, zu dem des KOK und anderen existierenden Stellen.

Da es sich bei Menschenhandel bekanntlich um ein Delikt mit einer hohen Dunkelziffer handelt, erfordert der Umgang mit den recherchierten Daten und Zahlen große Sorgfalt. Jede noch so detaillierte und gut recherchierte Studie über das Phänomen Menschenhandel kann aufgrund der Dunkelziffer nur eingeschränkt ein realistisches Bild des Ausmaßes wiedergeben.

Das Mandat einer Berichterstattungsstelle muss detailliert festgelegt werden. Die Arbeit einer Berichterstattungsstelle und die des KOK können sich sehr gut ergänzen. Dabei unterscheiden sich die Aufgabengebiete des KOK als Koordinierungsstelle und Sprachrohr seiner Mitgliedsorganisationen und die einer Berichterstattungsstelle als unabhängige Evaluierungsinstitution von ihrer Ausrichtung und müssen klar abgegrenzt werden. Die Einrichtung einer nationalen Berichterstattungsstelle hält der KOK daher unter bestimmten Voraussetzungen für sinnvoll. Diese Voraussetzungen sind:

- Die Stelle sollte Kompetenzen zur Datenerhebung, zur Fallsammlung und Auswertung, zur umfassenden Analyse und Begutachtung der vorhandenen Mechanismen und zu Empfehlungen von gebotenen Maßnahmen besitzen.
- Sie sollte politisch und parteilich unabhängig sein und über sichere finanzielle Ressourcen verfügen (die Finanzierung könnte durch ein Ministerium erfolgen, die personelle Besetzung sollte aber durch ein Kuratorium bestimmt werden).
- Sie sollte interdisziplinär besetzt sein.
- Die Stelle sollte unabhängig von Legislaturperioden sein.
- Sie sollte alle Formen des Menschenhandels erfassen.
- Die Zulieferung von Daten darf für die liefernden Stellen, beispielsweise die Fachberatungsstellen, nicht zum Nachteil werden und sollte keine zusätzliche Arbeitsbelastung sein.
- Um eine einheitliche Statistik erstellen zu können, müsste im Vorfeld geklärt werden, wie Fallzahlen erhoben werden.

Der KOK sollte bei den Überlegungen zu einer Berichterstattungsstelle in der Bundesrepublik als Sprachrohr seiner Mitgliedsorganisationen, mit seiner Praxisexpertise und als ausgewiesener Experte unbedingt beteiligt werden. Ich verweise insgesamt vollumfänglich auf eine Expertise des KOK vom Jahr 2009.

3. Wie beurteilen Sie die Entwicklung der Unterstützungsstrukturen für Opfer des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung/zur Arbeitsausbeutung in Deutschland? Wie haben sich die im Kontext der Bekämpfung des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung entwickelten Kooperationsformen zwischen Polizei und Unterstützungseinrichtungen in Deutschland bewährt?

In Deutschland hat sich ein Netzwerk von spezialisierten Fachberatungsstellen (FBS) für Betroffene von MH entwickelt. Zurzeit gibt es 48 FBS mit einer Abdeckung in fast allen Bundesländern. Originär hatten sich viele FBS auf die Beratung und Unterstützung von weiblichen Betroffenen von Menschenhandel und oftmals auf den Bereich sexuelle Ausbeutung konzentriert. Die Zielgruppen und Leistungsangebote der FBS haben sich aber in der letzten Zeit bedeutend erweitert. Neben den FBS, welche sich schon seit Jahren mit dem Thema Arbeitsausbeutung befasst haben, steigt kontinuierlich die Zahl derer, welche sich zunehmend mit dem Thema Arbeitsausbeutung befassen und auch zum Teil männliche Klienten betreuen. Eine aktuelle Befragung durch den KOK ergab, dass

- 69% der FBS mittlerweile auch zum Thema Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung arbeiten
- 16% der FBS in Ausnahmefällen auch zum Thema Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung arbeiten (z.B. weil es keine andere geeignete Stelle gibt oder weil sie bisher kein Mandat für den Bereich haben)
- Lediglich 15% der FBS arbeiten aktuell nur zum Thema Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung (z.B. aufgrund fehlender Ressourcen, fehlender Mandate, noch nicht abgeschlossener Konzeptphasen)

„Die eigentliche Beratungsarbeit umfasst konkrete praktische Maßnahmen, die es der (potentiell) Betroffenen ermöglichen, ihre Rechte in Anspruch zu nehmen, ihre Selbstbestimmung wiederzuerlangen sowie ihre körperliche und seelische Integrität wiederherzustellen.“¹¹

Der Umfang des Beratungsangebotes der jeweiligen FBS ist vom Konzept und der personellen Ausstattung abhängig, enthält im Kern aber folgende Angebote:

- fortlaufende psychosoziale Beratung
- Klärung ausländer- und sozialrechtlicher Fragen, Sicherung des Lebensunterhaltes
- Angebot/Vermittlung von Unterbringung, medizinischer Versorgung, Therapieangeboten, Bildungsmaßnahmen und Freizeitgestaltung
- Begleitung zu Behörden
- Begleitung im Ermittlungs- und Strafverfahren und vor Gericht
- Vermittlung eines/einer Rechtsanwältin
- Organisation und Unterstützung bei der Ausreise und Vermittlung von Hilfsangeboten in den Herkunftsländern

„Das Beratungsangebot der FBS ist für die Zielgruppe der Betroffenen freiwillig,

¹¹ Franke, Garbrecht, Schwarze, 2009, „Politische Instrumente zur Bekämpfung des Menschenhandels zur Ausbeutung der Arbeitskraft in Deutschland“, KOK e.V. (Hrsg.), S. 37

kostenlos, vertraulich, anonym und generell unabhängig von deren Bereitschaft zur Kooperation mit Strafverfolgungsbehörden.“¹²

In Deutschland besteht mit den im KOK zusammengeschlossenen Organisationen bereits eine gut vernetzte und professionalisierte Unterstützungsstruktur, die sich in vielen Fällen bereits Betroffenen von MH zur Arbeitsausbeutung annimmt. Für den Bereich Arbeitsausbeutung gilt es nun – unter Einbeziehung der bestehenden Strukturen und unter Vermeidung der Entwicklung von Doppelstrukturen – Kooperationen und Vernetzungen aus- und weiter aufzubauen. Beispielsweise ist es für den Bereich des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung dringend zu empfehlen, die Kooperationen zwischen den spezialisierten Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel, dem KOK und gewerkschaftlichen Einrichtungen weiter aus- und aufzubauen. Ein gegenseitiges Lernen von bestehenden Erfahrungen ist insgesamt für eine bedarfsgerechte Unterstützung der Betroffenen von großer Bedeutung.

Den bestehenden Beratungsstellen sollten zudem zusätzliche Ressourcen zur Verfügung stehen, damit sie die Betroffenen sachgerecht unterstützen können.

Die langjährigen Erfahrungen aus dem Bereich der sexuellen Ausbeutung zeigen, dass sich eine gute Vernetzung unter Federführung zivilgesellschaftlicher unabhängiger Organisationen in Kooperation mit den zuständigen Ministerien und Behörden bewährt hat, um Betroffene zu erreichen und bedarfsgerecht zu unterstützen. Wesentlich ist dabei, dass die Vernetzung der Unterstützungsstruktur für Betroffene von Menschenhandel von einer unabhängigen Stelle - wie sie auch im Rahmen des Übereinkommens des Europarates empfohlen - koordiniert wird, da staatliche oder zwischenstaatliche Organisationen aufgrund ihrer Funktion und ihrer Aufgabengebiete in einen Interessenkonflikt geraten könnten. Eine Koordinierung der Vernetzung durch eine unabhängige Stelle würde zudem zu einer breiten Akzeptanz durch alle möglichen PartnerInnen und damit zu einer größeren Effektivität beitragen.

Der KOK möchte in Zusammenhang mit den Leistungen und Pflichten der Fachberatungsstellen anmerken, dass diese die aus der Umsetzung der Europaratskonvention zu leistenden Maßnahmen nur langfristig und verbindlich vorhalten können, wenn sie über eine ausreichende und sichere Finanzierung verfügen. Dies ist nicht der Fall. Die überwiegende Zahl der FBS wird jährlich ohne die Sicherheit der Finanzierungsfortsetzung gefördert und muss mit einem sehr begrenzten Budget eine Vielfalt von Angeboten gewährleisten. Weiterhin sind gerade zurzeit viele Fachberatungsstellen von Kürzungen bedroht oder bereits betroffen. Der KOK fordert daher eine dauerhafte Existenzsicherung für die Fachberatungsstellen und ihre Dienste.

Um eine adäquate Betreuung der Opferzeuginnen zu ermöglichen ist eine Kooperation zwischen Fachberatungsstellen und den Strafverfolgungsbehörden unerlässlich. Um der Zusammenarbeit einen verbindlichen Rahmen zu geben, wurde die Idee von

¹² Ebd.

Kooperationsvereinbarungen entwickelt. Angestoßen wurde das Modell eines Kooperationskonzeptes von der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel¹³ im Jahr 1999, im Jahr 2007 wurde das Konzept aktualisiert. Das Konzept der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel institutionalisierte die Zusammenarbeit zwischen Polizeibehörden und Fachberatungsstellen und wurde als Modell an die Länder gegeben. Kooperationsvereinbarungen sind also schriftlich festgehaltene Vereinbarungen, die die Zusammenarbeit zwischen Polizeibehörden und Fachberatungsstellen regeln. „Das Modell-Kooperationskonzept hat zum Ziel, das Selbstverständnis, die Aufgabenverteilung und die Kooperationsbereiche der Polizei und der FBS hinsichtlich der Betreuung von Betroffenen verbindlich zu definieren. Einige der Kooperationskonzepte haben zum Teil bereits das Thema Arbeitsausbeutung integriert. Die Kooperationsvereinbarungen sind in den Bundesländern unterschiedlich ausgestaltet.“¹⁴ Je nach Ausgestaltung in Form von Verträgen oder Erlassen (Verwaltungsvorschrift auf Landesebene) entfalten Kooperationsvereinbarungen eine Verbindlichkeit. Seit 1998 sind in 13 von 16 Bundesländern Kooperationsvereinbarungen geschlossen worden.

Ich halte die Kooperationsvereinbarungen für ein wirksames Instrument sowohl für den Opferschutz als auch für die Strafverfolgung. Kooperationsvereinbarungen sind aber als Instrumente zu betrachten, die kontinuierlich weiter entwickelt, aktualisiert und an die tatsächlichen Gegebenheiten in der Praxis und an die rechtlichen Rahmenbedingungen angepasst werden müssen.

Daher sind folgende Punkte meiner Meinung nach wesentlich:

- Ein gutes Gelingen der Kooperationsvereinbarungen bedarf einer regelmäßigen Kommunikation zwischen den beteiligten AkteurInnen.
- Notwendig ist es daher, regelmäßige gemeinsame interdisziplinäre Fortbildungen durchzuführen aber auch in Form von Runden Tischen die Umsetzung der Kooperationsvereinbarungen in der Praxis zu reflektieren.
- Die aktuellen Kooperationsvereinbarungen sollten dahingehend geprüft werden, ob Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung mit aufgenommen werden sollte bzw. ob der Kreis der AkteurInnen, und im Zuge dessen Gremien wie die Runden Tische in den Bundesländern, ergänzt werden muss.

Empfehlungen:

- ***Aus- und Aufbau von Vernetzungsstrukturen zu allen Formen von Menschenhandel unter Einbeziehung der bestehenden Strukturen***

¹³ Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel ist beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) angesiedelt, wurde 1997 eingerichtet und bildet seither den Rahmen für einen kontinuierlichen, länderübergreifenden Fach- und Informationsaustausch zum Thema Frauenhandel zwischen beteiligten Behörden sowie Nichtregierungsorganisationen aus Bund und Ländern. Ziel: Empfehlungen für die politischen Entscheidungsträger in Bund und Ländern zu erarbeiten.

¹⁴ Gatzke, Garbrecht, 2011, in: Entwicklung von tragfähigen Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung, KOK e.V., BMAS (Hrsg.), S. 374

- **Ausreichende und langfristige Finanzierung der spezialisierten FBS**
- **Kontinuierliche Weiterentwicklung, Aktualisierung und Anpassung der Kooperationsvereinbarung an die Praxis und die rechtlichen Grundlagen**

4. Der Begründungstext der Konvention führt aus, dass das Kindeswohl entscheidend für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis sein muss (Art. 14 des Übereinkommens). Wie wird dieser Forderung im deutschen Aufenthaltsrecht Rechnung getragen und ergibt sich aus Ihrer Sicht Änderungsbedarf?

Dem Kindeswohl wird bislang meiner Meinung nach im deutschen Aufenthaltsrecht nicht ausreichend Rechnung getragen. Mir ist im Aufenthaltsgesetz keine Vorschrift bekannt, welche sich explizit auf das Kindeswohl bezieht. Die bestehenden Vorschriften in den §§ 59 Absatz 7, 25 Absatz 4 a und 4 b AufenthG etc. unterscheiden nicht zwischen Minderjährigen und Erwachsenen. Notwendig ist hier sicherlich, dass den besonderen Bedürfnissen von Kindern dringend durch entsprechende Regelungen im Aufenthaltsgesetz Rechnung getragen wird, da erst ein stabiler Daueraufenthalt den besonderen Bedürfnissen von Minderjährigen entspricht.

Erfahrungen der Fachberatungsstellen zeigen auf, dass bei Betroffenen, deren Alter nicht feststeht, sowie bei Kindern keine einheitlichen Regelungen vorhanden sind und es an Sensibilisierung und Information der AnsprechpartnerInnen fehlt. Hier besteht Nachholbedarf. Besonders Clearingstellen für minderjährige unbegleitete Flüchtlinge sollten sensibilisiert und in die Zusammenarbeit mit einbezogen werden. Opfer von Menschenhandel, deren Alter nicht qua Pass dokumentiert ist und die angeben, minderjährig zu sein, müssen wie Minderjährige behandelt werden und die dem Alter entsprechende Hilfe bekommen.

Empfehlenswert ist es, die Kooperation und die Vernetzung zwischen den spezialisierten Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel, den Jugendämtern und Clearingstellen von allen Seiten im Interesse der minderjährigen Betroffenen weiter zu entwickeln und auf- und auszubauen. Angedacht werden könnte, ob im Rahmen der in den Bundesländern existierenden Runden Tische themenbezogen die VertreterInnen der Jugendämter eingeladen werden oder kontinuierliche Fach- oder Austauschgespräche zwischen den spezialisierten Fachberatungsstellen und den Jugendämtern etabliert werden, um über aktuelle Fälle zu diskutieren und Lösungsansätze zu suchen. Ein Problem in der Praxis ist beispielsweise die Unterbringung sowie die Betreuung von Minderjährigen. Ebenfalls angedacht werden könnte, eine Informationsbroschüre¹⁵ für die Jugendämter zum

¹⁵ Vgl. hierzu auch als Beispiel: Handel mit Kindern – Ein Überblick über den Ist-Zustand in Deutschland 2007, IN VIA Katholische Mädchensozialarbeit für das Erzbistum Berlin e.V. (Hrsg.)

Thema Minderjährige Betroffene von Menschenhandel mit grundsätzlichen Fakten und Informationen zu erarbeiten und zur Verfügung zu stellen.

Empfehlungen:

- **Stabiler Daueraufenthaltstitel für minderjährige Betroffene von Menschenhandel**
- **Kooperation und die Vernetzung zwischen den spezialisierten Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel, den Jugendämtern und Clearingstellen**

5. **Art. 14 Abs. 1 Buchstabe a) und b) des Übereinkommens bestimmen, dass dem Opfer ein verlängerbarer Aufenthaltstitel erteilt wird, wenn die zuständige Behörde entweder der Auffassung ist, dass der Aufenthalt des Opfers aufgrund seiner persönlichen Situation (a)) oder für die Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden bei den Ermittlungen oder beim Strafverfahren erforderlich ist (b)). Betroffenen aus Nicht-EU-Ländern wird bisher ein Aufenthalt in Deutschland jedoch nach § 25 Abs. 4a Nr. 3 AufenthG nur in Bezug auf Ziff. b) gewährt. Sehen Sie hier zwingenden Änderungsbedarf?**

Ich sehe hier einen dringenden Änderungsbedarf, der kontinuierlich durch die Erfahrungen der Praxis bestätigt wird:

Nach Art. 14 der Konvention sind die Staaten dazu verpflichtet, einen verlängerbaren Aufenthaltstitel zu erteilen, wenn mindestens einer der beiden genannten Fälle vorliegt.

Nach Ablauf der so genannten Bedenk- und Stabilisierungsfrist erhalten die Betroffenen bisher in Deutschland nur dann eine Aufenthaltserlaubnis – und damit Zugang zu Hilfe und Unterstützung – wenn sie sich zu einer Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden entschließen. Zusätzlich kann es vorkommen, dass Betroffene zwar Aussagen machen, diese sich aber als nicht ausreichend für die Einleitung eines Verfahrens herausstellen, und der Aufenthalt folglich nicht gewährt wird. Zu diesem Zeitpunkt hat die Person sich aber in vielen Fällen bereits mit den gemachten Angaben zu TäterInnen etc. gefährdet. Eine Kann-Bestimmung ist hier meiner Meinung nach nicht ausreichend. Außerdem wird die Bedenk- und Stabilisierungsfrist auf die Entscheidung über eine ZeugInneneigenschaft reduziert.

Die Erteilung eines humanitären Aufenthaltstitels aufgrund der persönlichen Situation der Betroffenen – hier im Fall von Menschenhandelsbetroffenen – z.B. aufgrund der in Deutschland erlittenen Menschenrechtsverletzungen, dies wird in der Konvention gefordert, kommt in der Praxis allerdings bisher nicht vor und ist gesetzlich auch nicht erfasst, wäre aber empfehlenswert und würde auch menschenrechtlichen Aspekten gerecht werden.

Im Übrigen ist davon auszugehen, dass bei einem unabhängigen Aufenthaltsrecht die ZeugInnenaussagen verlässlicher sein würden, da unter diesen Umständen weniger Druck

auf den ZeugInnen lasten würde und sie im Verfahren stabiler wären. So würde umgekehrt auch das Strafverfolgungsinteresse besser gewährleistet.

Ein unabhängiger Aufenthaltstitel würde auch das Argument, welches noch immer von den TäterInnen in den Strafverfahren vorgetragen wird, dass die Betroffenen lediglich die Aussage auf Grund des Aufenthaltstitels tätigen, entkräften. Der unabhängige Aufenthaltstitel würde somit zu einer Steigerung der Glaubwürdigkeit der ZeugInnen führen und wäre daher von großem Vorteil.

Empfehlung:

Es ist notwendig, dass das Wohlergehen und die Rechte der Betroffenen im Vordergrund stehen und nicht alleine die Effektivität der Strafverfolgung. Ich empfehle daher, die Aufenthaltserlaubnis entsprechend Artikel 14 Abs. 1a der Konvention aufgrund der persönlichen Lage auch unabhängig von der Anwesenheitserfordernis und von der Kooperationsbereitschaft im Strafverfahren zu erteilen. So würden auch z.B. auch Betroffene, deren Aussage nicht verwertbar ist einen Aufenthaltstitel und damit Zugang zu Schutz und Unterstützungsleistungen gemäß Artikel 12 der Europaratskonvention erhalten.

6. Welche Erfahrungen ergeben sich aus dem „Italienischen Modell“ eines vorläufigen Aufenthaltstitels für ZeugInnen, die Opfer von Menschenhandel sind? Wie würden Sie bei Geltung einer entsprechenden Regelung in Deutschland die Gefahr einer missbräuchlichen Berufung auf diese Regelung einschätzen?

Das Besondere des Italienischen Modells ist, dass den Betroffenen zwei Möglichkeiten zur Erlangung eines Aufenthaltstitels eröffnet werden. Zum Einen haben sie die Möglichkeit direkt mit den Strafverfolgungsbehörden zu kooperieren und im Rahmen dessen einen vorläufigen Aufenthaltstitel zu bekommen. Dieser Weg wird als juristischer Weg bezeichnet. Zum Anderen gibt es die Möglichkeit des sogenannten sozialen Weges: Die Betroffenen wenden sich an staatlich anerkannte spezialisierten Fachberatungsstellen und geben ihnen Informationen über die Tat. Diese Informationen werden an die Strafverfolgungsbehörden weitergeleitet. Die Betroffenen erhalten einen vorläufigen Aufenthaltstitel, müssen sich aber nicht direkt als ZeugInnen für ein Strafverfahren zur Verfügung stellen. Der soziale Weg schließt nicht aus, dass es später zu einer Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden kommt. Im Rahmen des sozialen Weges muss ein Integrationsprogramm durchgeführt werden, nach Abschluss des Programmes ist ein unbefristeter Aufenthaltstitel möglich.

Die Erfahrungen zur Umsetzung des Italienischen Modells sind unterschiedlich. Eine Studie von Anti Slavery International¹⁶ hat jedoch gezeigt, dass es in Italien trotz dieses Modells nicht zu einer missbräuchlichen Berufung auf diese Regelung gekommen ist.

¹⁶ Pearson, 2002, in: Human traffic human rights: redefining witness protection, Anti Slavery International (Hrsg.)

Die Gefahr einer missbräuchlichen Berufung würde ich als sehr gering einschätzen. Folgendes spricht hierfür:

- Bei beiden Varianten des italienischen Modells erhalten die Strafverfolgungsbehörden Informationen zu dem jeweiligen Fall und die örtliche Polizei entscheidet letztendlich über die Erteilung eines Aufenthaltstitels.
- Sowohl die Strafverfolgungsbehörden als auch die spezialisierten FBS verfügen über sehr große Erfahrungswerte zum Thema Menschenhandel, und würden einen solchen Missbrauch bemerken.
- Bereits jetzt ist die Durchführung von erfolgreichen Strafverfahren sehr schwierig, wenn eine Person die aufenthaltsrechtlichen Regelungen missbrauchen würde, erscheint es mir nicht vorstellbar, dass dies nicht während des Strafverfahrens bemerkt werden würde.
- Erfahrungen der FBS zeigen, dass viele der Betroffenen zurückkehren möchten.

Ob eine Übertragung des Modells auf Deutschland sinnvoll ist, wäre zu prüfen.

Die Möglichkeit, wie beim italienischen Modell, die Erteilung eines Aufenthaltstitels für Betroffene von Menschenhandel von der Bereitschaft, sich für ein Strafverfahren zur Verfügung zu stellen abzukoppeln, sollte allerdings auch in Deutschland geschaffen werden.

Empfehlung:

Abschließend empfehle ich, die aktuellen Daten aus Italien wissenschaftlich auszuwerten und ein eigenes Modell unter Berücksichtigung der gesetzlichen deutschen und internationalen Rahmenbedingungen sowie der aktuellen Situation in Deutschland unter Einbeziehung der italienischen Erfahrungen zu entwickeln.

7. Welche Kenntnisse haben Sie darüber, dass es keine bundeseinheitliche Praxis zur finanziellen Unterstützung der Betroffenen von Menschenhandel aus den Mitgliedstaaten der EU gibt und welche Schlüsse ziehen Sie daraus?

Der KOK hat im Rahmen verschiedener Abfragen der spezialisierten FBS¹⁷ festgestellt, dass es bei den Behörden große Unsicherheiten und unterschiedliche Handhabungen sowohl bei der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis als auch bei der Gewährung von staatlichen Leistungen für Betroffene des Menschenhandels aus den neuen Unionsländern gibt. Im Kern geht es dabei um die Frage, ob Betroffene von Menschenhandel, die Staatsangehörige von EU-Staaten sind, Leistungen entweder nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) oder nach dem Sozialgesetzbuch im Rahmen von SGB II oder SGB XII erhalten.

Hierzu gibt es keine gesetzlichen Regelungen und somit auch keine bundesweit einheitliche Handhabungspraxis. Dies führt dazu, dass zum Teil innerhalb eines Bundeslandes erhebliche Unterschiede bei der Leistungsvergabe bestehen: Die Betroffenen werden zum Teil nach SGB II, zum Teil nach SGB XII, zum Teil nach AsylbLG und zum Teil gar nicht alimentiert. Demnach

¹⁷ Letzmalig für die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel im Mai 2011

profitieren EU-BürgerInnen weder von bestehenden gesetzlichen oder untergesetzlichen Regelungen noch von ihrer Unionsbürgerschaft und sind im Ergebnis in manchen Regionen sogar schlechter gestellt als Drittstaatsangehörige, solange noch kein vollständiger freier Arbeitsmarktzugang gewährleistet ist.

In vielen Fällen erhalten die Betroffenen aus den neuen Unionsländern einen Aufenthaltstitel nach dem Aufenthaltsgesetz und nicht nach dem Freizügigkeitsgesetz, welches grundsätzlich vorrangig für UnionsbürgerInnen anzuwenden ist. Siehe hierzu auch Frage 11.

Eine fachliche Weisung der Bundesagentur für Arbeit vom 20.11.2011 sieht vor, dass EU-BürgerInnen, welche von Menschenhandel betroffen sind, einen Anspruch auf Leistungen nach SGB II haben. Die Wirkung dieser Weisung der BA in der Praxis muss nun beobachtet werden. Der KOK wird zu gegebener Zeit auswerten, ob dadurch in der Praxis Verbesserungen stattgefunden haben. Da die Weisung relativ jungen Datums ist, können hierzu noch keine abschließenden Antworten gegeben werden.

Allerdings ist bereits jetzt nach den ersten Rückmeldungen durch die Praxis festzuhalten, dass untergesetzliche Regelungen grundsätzlich nicht ausreichen und daher eine gesetzliche Regelung für Betroffene von Menschenhandel aus EU-Ländern einheitlich nach SGB II bzw. SGB XII notwendig ist. Die rechtliche Prüfung der Anwendbarkeit von SGB II bzw. SGB XII wurde ausführlich im Rahmen eines Gutachtens, beauftragt durch die FBS KOOFRA, geprüft.¹⁸ Ergänzend hierzu liegen zwei weitere Gutachten vor.¹⁹ Darüber hinaus wurden im Rahmen der Studie „Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung“ erneut ausführlich die Möglichkeiten der Alimentierung für Betroffene von Arbeitsausbeutung unter Zugrundelegung der Gesetzgebung und der Rechtsprechung geprüft. Alle GutachterInnen kommen zu dem Ergebnis, dass grundsätzlich Ansprüche nach dem SGB II bzw. SGB XII gegeben sind. Ich verweise hierbei im Einzelnen auf die jeweiligen Gutachten.

Auch wenn es in der Praxis in den letzten Jahren sicherlich in einigen Bundesländern Verbesserungen gegeben hat, betreffen diese nur die jeweilige Region oder sind zum Teil nur fallbezogen.

¹⁸ Schmidt/Bosse, 2008, Leistungen nach dem SGB II/XII für Angehörige eines EU-8 Mitgliedstaates, Bulgariens oder Rumäniens, bei denen konkrete Hinweise vorliegen, dass sie Opfer von Menschenhandel geworden sind, KOOFRA (Hrg.), abrufbar unter: http://www.kok-buero.de/uploads/media/Bosse_SchmittKOOFRA-GutachtenSGB-OpferMHEUMai2008.pdf

¹⁹ Schmidt, Zugang zu Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII für BürgerInnen aus den neuen EU-Mitgliedstaaten, 2009 sowie Schmidt, Stellungnahme zu dem EuGH Urteil vom 04.06.2009 im Auftrag des KOK, abrufbar unter: <http://www.kok-buero.de/kok-informiert/aktuelle-kok-publikationen/studien-berichte-problemdarstellungen/studien-berichte-eintraege/detailansicht-studien-berichte/article/leistungen-nach-sgb-ii-iii-fuer-angehoerige-eines-eu-8-mitgliedstaates-bulgariens-oder-rumaeniens.html>

Empfehlung:

Daher ist es dringend notwendig, dass bundeseinheitlich eine gesetzliche Regelung erfolgt, damit es zu keinen Ungleichbehandlungen innerhalb einer Gruppe kommt. Ich bitte diesbezüglich dringend um eine gesetzliche Prüfung und Umsetzung.

8. Sehen Sie unabhängig von der jetzt anstehenden Umsetzung der Konvention weiteren Handlungsbedarf zur effektiveren Bekämpfung des Menschenhandels und Stärkung der Opferrechte?

Zur effektiven Bekämpfung des Menschenhandels und zur Stärkung der Opferrechte sehe ich folgenden weiteren Umsetzungsbedarf:

a. Im Rahmen der anstehenden Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU: Überarbeitung der Straftatbestände Menschenhandel

Die Zahlen zu erfolgreich mit Verurteilungen nach den §§ 232, 233 StGB abgeschlossenen Verfahren sind gering. Dies gilt insbesondere für Verfahren nach § 233 StGB Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung. Als ein Grund hierfür wird, auch von JuristInnen, die unglückliche Ausgestaltung der §§ genannt. Insbesondere der § 233 StGB enthält Tatbestandsmerkmale, die in der gerichtlichen Praxis sehr schwierig zu erfüllen sind. In Prozessen wird daher oftmals auf leichter nachzuweisende Straftatbestände ausgewichen. Zudem ist die strafrechtliche Trennung des Menschenhandels in die Bereiche sexuelle Ausbeutung und Arbeitsausbeutung als nicht gelungen und nicht realitätsentsprechend zu betrachten. Daher ist eine Reform der Straftatbestände zu Menschenhandel im Rahmen der anstehenden Umsetzung der EU Richtlinie 2011/36/EU zu empfehlen. Zu Einzelheiten verweise ich auf meine Ausführungen unter Punkt 1c sowie auf die Ausführungen von Prof. Dr. Renzikowski²⁰.

b. Aufbau und Ausbau von Unterstützungsstrukturen bundesweit

Zur Stärkung der Rechte der Betroffenen, und damit auch zur effektiveren Bekämpfung von Menschenhandel, ist zunächst mindestens der Erhalt der bestehenden Unterstützungsstruktur notwendig. Die spezialisierten und gut vernetzten Fachberatungsstellen müssen mit ausreichend finanziellen und personellen Kapazitäten ausgestattet werden, um Betroffene von Menschenhandel auch weiterhin bedarfsgerecht unterstützen zu können. Beispielsweise ist es notwendig, dass die BeraterInnen und SprachmittlerInnen durch Fortbildung und Supervision für die Betreuung von traumatisierten Betroffenen qualifiziert werden. Um dem sich stetig verändernden Phänomen Menschenhandel und den damit einhergehenden neuen Herausforderungen und Aufgaben nachkommen zu können (beispielsweise im Bereich Arbeitsausbeutung) ist zudem der Ausbau der bestehenden Unterstützungsstruktur notwendig. Die Mandate der

²⁰ Renzikowski, 2011, in: Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung, koordiniert KOK e.V., BMAS (Hrsg.) S. 273 ff

Fachberatungsstellen sollten bei Bedarf erweitert und die Erweiterung der Aufgaben entsprechend gefördert werden.

Zusätzlich müssen neue Kooperationen und Netzwerke, beispielsweise mit Gewerkschaften und MigrantInnenberatungsstellen, aufgebaut werden.

c. Menschenrechtlichen Ansatz vor den der Strafverfolgung stellen

Insgesamt ist ein Umdenken bei der Erarbeitung von Maßnahmen gegen Menschenhandel notwendig. Der Fokus und das Ziel von politischen und gesetzlichen Maßnahmen sollten nicht vorrangig die Strafverfolgung sein, sondern die Durchsetzung und Wahrung der Menschenrechte der Betroffenen. Dies entspricht auch der Europaratskonvention, die den Schutz und die Unterstützung der Betroffenen von Menschenhandel zumindest gleichrangig neben der Erleichterung der Strafverfolgung als vordringliche, durch die Staaten zu leistende Aufgaben sieht.

Dies entspricht auch den Empfehlungen des KOK: Nur durch bedarfsgerechte Unterstützung und Schutz der Betroffenen kann letztendlich auch eine effektive Strafverfolgung der TäterInnen gelingen.

d. Entschädigung

Der gesetzlich bestehende Anspruch der Betroffenen auf Lohn für geleistete Arbeit und Entschädigung für erlittene physische und psychische Verletzungen muss in der Praxis besser durchgesetzt werden. Hierzu verweise ich auf meine Ausführungen unter Punkt 1d sowie auf die Ausführungen des Deutschen Instituts für Menschenrechte.

e. Datenschutz

Der Umgang mit den Daten der Betroffenen erfordert ein hohes Maß an Sensibilität. Der KOK bzw. seine Mitgliedsorganisationen bemerken immer wieder, dass die notwendige Sicherheit und Anonymität der Betroffenen teilweise durch Unachtsamkeit und in Unkenntnis der Gefährdungslage oft nicht in ausreichendem Maße gewährleistet sind. Auch die Diskussionen und Überlegungen zur Sammlung und zum Austausch von Daten von Menschenhandelsbetroffenen in zentralen Datenbanken sind kritisch zu sehen und bedürfen sorgfältigen Abwägens und Handelns. Wesentlich ist es, die Sicherheit und Anonymität der Betroffenen zu gewährleisten und ihre Daten sensibel zu behandeln.

f. Nachhaltige finanzielle Absicherung des KOK e.V.

Der KOK spielt als einzige bundesweite Vernetzungsstelle mit dem Fokus Menschenhandel eine wesentliche Rolle bei der Unterstützung der Fachberatungsstellen und damit auch der Betroffenen. Er versteht sich als Schnittstelle zwischen den FBS, den Lobbyorganisationen und anderen Menschenrechtsorganisationen sowie der politischen, behördlichen und der Strafverfolgungsebene. Die stetige Rückkoppelung mit der Praxis ermöglicht es dem KOK, sich aktiv in politische und gesellschaftliche Prozesse einzubringen, um unmittelbar die Interessen der Betroffenen zu vertreten. Auch die Zusammenarbeit auf der internationalen Ebene ist von großer Wichtigkeit. Das Übereinkommen selbst weist auf die Notwendigkeit

der Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft hin.²¹ Der KOK wird im Wesentlichen vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend finanziert. Das dauerhafte Bestehen der Geschäftsstelle des KOK ist jedoch nicht abgesichert. Um die FBS auch in Zukunft unterstützen und ihre Interessen vertreten zu können ist eine nachhaltige finanzielle Absicherung der Geschäftsstelle notwendig.

g. Fortbildung und Sensibilisierung

Auch wenn das Thema Menschenhandel auf der politischen und gesellschaftlichen Ebene angekommen ist, besteht nach Auffassung der Praxis abseits der theoretischen Diskussionen nach wie vor Bedarf an Sensibilisierung der relevanten AkteurInnen, die in der Praxis mit den Betroffenen umgehen. Beispielsweise sind hier die Justiz und die Behörden zu nennen. Empfehlenswert ist es daher, Fortbildungen durchzuführen sowie das Thema als verbindlichen Lehrinhalt in die Ausbildung der entsprechenden Berufsgruppen aufzunehmen. Auch für die FBS sollten Fortbildungen durchgeführt und deren Finanzierung abgesichert werden.

h. Zugang zu Bildungs- und Integrationsmaßnahmen für Opfer von Menschenhandel sowie Sicherstellung von Ausbildungsmaßnahmen und Schulbesuchen für alle von Gewalt betroffenen Migrantinnen

Betroffene von Menschenhandel müssen unabhängig von ihrer Lebenssituation gleichberechtigt zu anderen MigrantInnengruppen den gesetzlichen Anspruch auf Bildungs- und Integrationsmaßnahmen (Deutschkurse) wahrnehmen können. Für von Gewalt betroffene MigrantInnen müssen, bei der Flucht von einem Bundesland in ein anderes, Möglichkeiten geschaffen werden, Bildungsabschlüsse (Schule oder Ausbildung) unkonventionell/unbürokratisch anerkennen zu lassen oder weiterführen zu können.

i. Verbesserung der Anwendung der Bedenk- und Stabilisierungsfrist

In der Praxis gibt es immer wieder Hindernisse in der Anwendbarkeit der sogenannten Bedenk- und Stabilisierungsfrist, geregelt in § 59 Absatz 7 AufenthG.

Die Mitgliedsorganisationen des KOK wiesen in diesem Zusammenhang in der Vergangenheit vermehrt darauf hin, dass es eine besondere Problematik in den Fällen gibt, in denen sich Betroffene in Abschiebehaft befinden. Die Praxis berichtet von Fällen, in denen Abschiebungen durchgeführt wurden, bevor ein Verdacht auf Menschenhandel geklärt werden konnte. Es liegen weitere Berichte vor, in denen diskutiert wurde, die potenziell Betroffenen während der Bedenkfrist in Haft zu lassen, angeblich, um ein Untertauchen zu verhindern. Auch gab es Fälle, in denen Betroffene gemeinsam mit TäterInnen in der Haft saßen.

Es ist für diese Fälle dringender gesetzlicher Änderungsbedarf im Aufenthaltsgesetz oder im Rahmen von untergesetzlichen Regelungen wie den Bundesverwaltungsvorschriften dahingehend notwendig, dass Personen, bei denen es Anhaltspunkte für Menschenhandel

²¹ Siehe hierzu Artikel 12 Absatz 5 des Übereinkommens

gibt, sofort für die Dauer der Bedenkzeit aus der Abschiebehaft entlassen werden und ihnen die festgeschriebenen Leistungen zur Erholung und Information gewährt werden.

Ebenso ist der Hinweis im § 59 Absatz 7, dass die Ausländerbehörde die Betroffenen über geltende Regelungen, Maßnahmen und Programme für Opfer von in § 25 Absatz 4 a AufenthG genannten Straftaten informieren sollen, nach Rückmeldungen der Praxis nicht ausreichend. Notwendig ist vielmehr, dass gesetzlich eindeutig geregelt wird, dass die Betroffenen z.B. auch über die Leistungsangebote der spezialisierten Fachberatungsstellen informiert werden. Hierdurch wird sichergestellt, dass den Ausländerbehörden die Angebote der FBS bekannt sein müssen und die Wahrscheinlichkeit der Kontaktaufnahme und der späteren Betreuung durch die FBS erhöht wird.

- Die Bundesverwaltungsvorschriften zum AufenthG weisen in den Ausführungen zur Ausgestaltung der Ausreisefrist darauf hin, dass AusländerInnen, bei denen aus polizeilicher Sicht Anhaltspunkte dafür bestehen, dass sie Opfer von Menschenhandel sind, häufig (noch) nicht in der Lage sind, ihre Situation als Menschenhandelsopfer darzulegen. In jedem Fall sei es daher ausreichend, wenn Polizei oder Staatsanwaltschaft sich dahingehend äußern, dass ihnen entsprechende konkrete Anhaltspunkte bekannt sind. Gemäß den Bundesverwaltungsvorschriften könnten konkrete Anhaltspunkte auch durch Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel benannt werden.

- Meine Empfehlung ist es, die Einschätzung seitens der Fachberatungsstellen verstärkt für die Bewertung der konkreten Anhaltspunkte zur Erteilung der Stabilisierungsfrist einzubeziehen. Hintergrund und Zweck der Stabilisierungs- und Bedenkfrist ist es, dass die Betroffenen sich stabilisieren und informieren können und sollen, u.a. um eine überlegte Entscheidung darüber treffen zu können, ob sie mit den Strafverfolgungsbehörden kooperieren. Für diese Entscheidung sollte daher noch keine Notwendigkeit bestehen, bereits Aussagen bei den Strafverfolgungsbehörden zu treffen. Andernfalls kann der eigentliche Zweck der Vorschrift nicht Berücksichtigung finden. Die FBS haben für eine solche Einschätzung die grundlegenden Erfahrungswerte, sie arbeiten seit vielen Jahren in diesem Bereich und können die Situation sehr gut einschätzen. Erfahrungen zeigen auf, dass je besser ein/e Betroffen/e von MH stabilisiert ist, desto besser ist eine ZeugInnenaussage später vor Gericht möglich.

In Italien beispielsweise ist es möglich, dass die Betroffenen zunächst keine Aussage direkt bei den Strafverfolgungsbehörden tätigen, sondern die Aussage über die MitarbeiterInnen der Fachberatungsstellen an die Strafverfolgungsbehörden weitergeleitet wird. Näheres zu dem Italienischen Modell finden Sie unter der Frage 6.

j. Einführung eines Zeugnisverweigerungsrecht

Artikel 10 Absatz 1 der Konvention beschreibt die Verpflichtung, gesetzgeberische und weitere Maßnahmen zu treffen, damit Personen, bei denen ein Verdacht auf Menschenhandel besteht, nicht ausgewiesen werden und die erforderlichen Unterstützungsleistungen erhalten. All dies soll – wo notwendig – in Kooperation mit anderen Stellen und Hilfsorganisationen erfolgen.

Hinsichtlich der Kooperation mit Hilfsorganisationen und der damit einhergehenden Identifizierung der Betroffenen verweise ich auf eine Problematik innerhalb der Beratungspraxis der BeraterInnen, dem fehlenden Zeugnisverweigerungsrecht.

In Deutschland existieren 48 Fachberatungsstellen für Betroffene des Menschenhandels. Die Mitarbeiterinnen der FBS sind in der Regel Sozialarbeiterinnen. Sie unterliegen der Schweigepflicht des § 203 I Nr.5 StGB, ein berufliches Zeugnisverweigerungsrecht gemäß der Strafverfahrensordnung steht ihnen jedoch nicht zu.

Die Tätigkeiten der Mitarbeiterinnen der Beratungsstellen setzen ein fundiertes Vertrauensverhältnis zwischen Beraterin und Klientin voraus.²² Es kommt jedoch immer wieder vor, dass Beraterinnen als Zeuginnen im Strafverfahren vorgeladen werden, um über das ihnen von den Klientinnen Anvertraute auszusagen. Die Folge ist eine Belastung und Gefährdung des Vertrauensverhältnisses zwischen Beraterin und Klientin. Dies ist sowohl aus Sicht der Betroffenen als auch aus Sicht der Beraterin problematisch.

Ebenso schwer wiegt, dass die Beraterin mit der Aussage vor Gericht nicht nur sich selbst, sondern auch die Klientin und ihre Familie gefährdet, da sie dem Gericht möglicherweise Informationen mitteilen muss, die die Klientin ihr im Vertrauen gegeben hat.

Die Beraterinnen können so möglicherweise nur limitiert Beratungsgespräche im Interesse der Klientinnen durchführen, da das Vertrauensverhältnis durch das fehlende Zeugnisverweigerungsrecht von vornherein belastet und sie gezwungen sein können, ein Gespräch an den Punkten abzubrechen, welche zu einer Gefährdung der Klientin oder ihrer Familie führen können.

Es ist daher dringend zu empfehlen, die strafprozessualen Möglichkeiten des Zeugnisverweigerungsrechtes um die Berufsgruppe der Beraterinnen von Fachberatungsstellen zu erweitern. Dies stellt im Wesentlichen eine Problematik aus der Praxis dar, auch wenn sich kein direkter Änderungsbedarf aus der Umsetzung der Konvention ergibt.

Anmerkung: Diese Auflistung des Verbesserungsbedarfs ist nicht als vollständig zu betrachten sondern gibt nur einige wesentliche Punkte wieder. Weitere Empfehlungen des KOK finden Sie in der Publikation des KOK „Frauenhandeln in Deutschland“, Kapitel 7, Zusammenfassung und Perspektiven.

²² Kröger, Theda, KOBRA, 2005: Zeugnisverweigerungsrecht für Mitarbeiterinnen von Fachberatungsstellen für Menschenhandelsopfer, abrufbar unter: <http://www.kok-buero.de/special-pages/detailansicht/article/kobra-zur-forderung-nach-dem-zeugnisverweigerungsrecht-fuer-mitarbeiterinnen-von-fachberatungsstelle.html>

9. Welche gesetzlichen Maßnahmen können im Rahmen des Ratifizierungsverfahrens dazu dienen, die Geschäftsmodelle der Täter im Bereich sexuelle Ausbeutung/Menschenhandel einzudämmen? Wie beurteilen Sie in diesem Zusammenhang Möglichkeiten der Gewinnabschöpfung bei Tätern sowie die Einführung der sogenannten Freierbestrafung und Einführung einer Erlaubnispflicht für alle Formen von Prostitutionsstätten?

Gewinnabschöpfung

Ein großes Problem in der Bekämpfung von Menschenhandel ist der enorme finanzielle Gewinn der TäterInnen bei dem geringen Risiko, für die Tat zur Rechenschaft gezogen zu werden. Wichtige Aspekte sind hierbei die Beschlagnahme der Gewinne der TäterInnen und die finanzielle Entschädigung der Betroffenen. Hier bestehen erhebliche Defizite in der praktischen Umsetzung rechtlicher Voraussetzungen und somit dringender Handlungsbedarf. Inwiefern eine Verbesserung in der Strafverfolgungspraxis erfolgen kann, kann jedoch auf Grund meiner Zuständigkeit nicht beantwortet werden.

Wenn TäterInnen aus einer rechtswidrigen Tat einen Vermögensvorteil erlangt haben, wird der Verfall dieses Vermögensvorteils gemäß § 73 StGB vom Strafgericht angeordnet. Sinn des Verfalls ist es, unrechtmäßigen Vermögenszuwachs bei den TäterInnen abzuschöpfen, die sogenannte Vermögensabschöpfung. Der Vermögensvorteil kann aus Profiten des Menschenhandels stammen, beispielsweise von TäterInnen einbehaltene Löhne beim Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung. Der Verfall ist nur möglich, wenn kein Fall der Rückgewinnungshilfe vorliegt, d.h. wenn der/die Geschädigte keinen Anspruch erhebt. Im Rahmen eines gesetzlichen Reformprozesses wurde eine längere Frist für die Geltendmachung der Ansprüche der Betroffenen gemäß § 111 i StPO eingeführt. Die Frist für die Geltendmachung der Ansprüche beläuft sich nunmehr auf drei Jahre. Wenn innerhalb der drei Jahre keine Ansprüche der Betroffenen geltend gemacht werden, fließt das Geld dem Staat zu, § 111 i Absatz 5 StPO.

Folgende Gründe erschweren dennoch eine Geltendmachung des Anspruches durch die Betroffenen: Die Geschädigten müssen selbst einen Titel für ihre Ansprüche einholen. Schwierig ist dies insbesondere für diejenigen, die sich bereits im Ausland aufhalten. Näher geprüft werden muss die Art und Weise, wie die Geschädigten von ihren Ansprüchen erfahren. Gemäß § 111 e Absatz 3 StPO sind die Geschädigten per Gesetz von der Sicherstellung der Vermögenswerte zu informieren. Notwendig ist es, dass dieses Geschädigtens Schreiben einfach und klar über den Sachverhalt und die Rechte der Geschädigten aufklärt, und dass es mehrsprachig vorliegt. Konkret ist daher zu empfehlen, einen einleitenden Text für die Geschädigtens Schreiben zu entwerfen und diese auch in verschiedene Sprachen zu übersetzen. Es ist sicherlich sinnvoll, zu dieser schwierigen Gesetzesmaterie insgesamt mehr Aufklärungsarbeit seitens der Behörden und auch der Beratungsstellen zu betreiben, damit diese die Möglichkeit haben, die Geschädigten zu informieren und zu beraten.

Als zweiter wesentlicher Punkt ist folgender zu nennen: Die Gelder, welche nicht von den Geschädigten geltend gemacht werden, fließen bislang in die Haushalte der Bundesländer. Es gab und gibt immer wieder Überlegungen, diese Gelder zielgerichtet Opferorganisationen zufließen zu lassen. Dies hätte den Vorteil, dass gerade bei Betroffenen, welche ihre Ansprüche nicht rechtzeitig geltend machen können, eine (indirekte) Vorfinanzierung der Rechtsverfolgungshilfe von anderen Betroffenen möglich wäre.

Empfehlung:

Empfohlen wird erneut eine rechtliche Prüfung dieser oben genannten Möglichkeit vorzunehmen.

Erlaubnispflicht

Eine Beurteilung über die Einführung einer Erlaubnispflicht für alle Formen von Prostitutionsstätten hängt in erster Linie davon ab, wie diese Erlaubnispflicht konkret ausgestaltet wird. Nach meiner Erfahrung ist es sinnvoll, einen Gesetzesentwurf abzuwarten, um konkret seine Effektivität zu beurteilen. Die Ausgestaltung einer Erlaubnispflicht für alle Formen von Prostitutionsstätten sollte aber allgemein primär die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und Rechte von Prostituierten zum Ziel haben und nicht in erster Linie die Bekämpfung des Menschenhandels.

Freierbestrafung

Ich gehe davon aus, dass sich die Frage zur Einführung einer sogenannten Freierbestrafung nicht auf die Freierbestrafung im Allgemeinen bezieht, da dies nicht mit dem geltenden Recht in Deutschland vereinbar ist, sondern auf eine Freierbestrafung im Bereich des Menschenhandels. Hierzu ist zu sagen, dass solch eine strafrechtliche Regelung keine ausreichende Maßnahme und befriedigende Lösung zur Stärkung der Opferrechte und des Opferschutzes darstellt und auch die praktische Umsetzung aus unserer Sicht schwierig ist. Statt der repressiven Verfolgung von Freiern sollten der Opferschutz und die Entwicklung eines Problembewusstseins der Gesellschaft hinsichtlich der Thematik Menschenhandel im Vordergrund stehen. Unabhängig hiervon ist der KOK der Auffassung, dass das Verhalten von TäterInnen, die wissentlich und willentlich, d.h. sehenden Auges, die Zwangslage einer Person, die von Menschenhandel betroffen ist, zu ihrer eigenen (sexuellen) Befriedigung ausnutzen, unter keinen Umständen (zu rechtfertigen oder) zu billigen ist. ²³

²³ Pressemitteilung des KOK zur Freierstrafbarkeit, 05.10.2006, abrufbar unter: <http://www.kok-buero.de/special-pages/detailansicht/article/pressemitteilung-des-kok-zur-freierstrafbarkeit.html>

10. Wie beurteilen Sie die letzten gesetzlichen Änderungen zum Thema Menschenhandel im Rahmen der Umsetzung des zweiten Richtlinienumsetzungsgesetzes? Wurde Ihrer Meinung nach alles richtlinienkonform umgesetzt oder gibt es aus Ihrer Sicht noch Lücken?

Sehr zu begrüßen ist, dass die Ausreisefrist für Betroffene von Menschenhandel gemäß § 59 Absatz 7 Satz 2 AufenthG von mindestens einem Monat auf eine Mindestdauer von drei Monaten verlängert wird. Ebenso positiv ist es, dass die Übermittlungspflicht gemäß § 87 AufenthG an Ausländerbehörden von Schulen sowie anderen Bildungs- und Erziehungseinrichtungen aufgehoben wurde und MitarbeiterInnen von einschlägig tätigen Hilfs- und Unterstützungsorganisationen der Besuch von Abschiebungsgefangenen auf deren Wunsch im Regelfall gestattet wird.

Ferner verweise ich auf die Ausführungen unter Frage 1 a zu den Empfehlungen zu gesetzlichen Änderungen im Aufenthaltsgesetz.

Insgesamt ist es bedauerlich, dass die Umsetzung der Richtlinie nicht zum Anlass genommen wurde, wesentliche, für Betroffene von Menschenhandel und für Betroffene von Arbeitsausbeutung relevante, Regelungen, beispielsweise im Aufenthaltsrecht, anzupassen. Ich verweise hierzu auf die Stellungnahme des KOK zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den EU-Visakodex²⁴.

11. Welche Maßnahmen sollten im Bereich der EU-Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen sowie der Bestimmungen zur Erteilung einer Arbeitserlaubnis in der EU ergriffen werden, um Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung besser bekämpfen zu können?

In erster Linie ist es notwendig, dass hier gesetzliche Klarheit geschaffen wird. Oftmals sind gerade die EU- Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen in der Praxis für die Betroffenen nicht nachvollziehbar und/oder klar ausgestaltet. Empfehlenswert ist es daher generell, die Informationspolitik gegenüber den Betroffenen zu verbessern. Es wird im Folgenden auch ausführlich auf die gesetzlichen Regelungen für EU-BürgerInnen eingegangen, da sie zurzeit im Vergleich zu den Drittstaatsangehörigen die größere Gruppe der Betroffenen von Menschenhandel ausmachen.

Für EU-BürgerInnen ist folgendes festzuhalten:

Meiner Auffassung nach stellen in erster Linie nicht die EU-Einreiseregulungen die Problematik in der Praxis dar, sondern die soziale Sicherung bzw. die volle Teilhabe an den sozialen Rechten. Das gemeinschaftliche Freizügigkeitsrecht an sich ermöglicht UnionsbürgerInnen und ihren Familienangehörigen nach § 2 Absatz 1 FreizügG/EU ein Recht

²⁴ Abrufbar unter: <http://www.kok-buero.de/kok-informiert/stellungnahmen/stellungnahmen-eintraege/detailansicht-stellungnahmen/article/stellungnahme-des-kok-zu-dem-entwurf-eines-gesetzes-zur-umsetzung-aufenthaltsrechtlicher-richtlinien.html>

auf Einreise und Aufenthalt. Gemäß § 2 Absatz 4 FreizügG/EU benötigen hierfür die UnionsbürgerInnen auch kein Visum und keinen Aufenthaltstitel. Gemäß § 2 Absatz 5 FreizügG/EU ist für einen Aufenthalt von UnionsbürgerInnen von bis zu drei Monaten der Besitz eines gültigen Personalausweises oder Reisepasses ausreichend.

In der Praxis erweist es sich oft als problematisch, dass in verschiedenen Bundesländern oder Kommunen zum Teil für die Neu-EU-BürgerInnen, welche von Menschenhandel betroffen sind, Aufenthaltstitel nach dem Aufenthaltsrecht erteilt werden und nicht nach dem FreizügG/EU.²⁵ Dies widerspricht dem FreizügG/EU.²⁶ Gemäß § 2 Absatz 2 Nummer 1 FreizügG/EU sind UnionsbürgerInnen freizügigkeitsberechtigt, wenn sie sich als ArbeitnehmerInnen oder zur Arbeitssuche oder zur Berufsausbildung in Deutschland aufhalten. Nicht eindeutig gesetzlich geregelt ist, ob Betroffene des Menschenhandels als ArbeitnehmerInnen gemäß § 2 Absatz 2 Nr. 1 FreizügG/EU zu verstehen sind. Hindernisse könnten sein, dass die Betroffenen beispielweise keine oder nur sehr geringe Bezahlung erhalten oder ihr Beschäftigungsverhältnis nicht angemeldet ist und sie damit nicht als ArbeitnehmerInnen angesehen werden können. Allerdings wird die ArbeitnehmerInneneigenschaft inzwischen auf Grund verschiedener Rechtsprechungen und auch wissenschaftlicher Auswertungen bejaht.²⁷ Eine klarstellende gesetzliche Regelung würde in der Praxis erhebliche Erleichterung mit sich bringen. Auch sollte, wie bei Drittstaatsangehörigen, ein Daueraufenthaltsrecht nach dem FreizügG/EU gemäß § 4 a FreizügG/EU geprüft werden. Die Argumente sind in diesem Fall die gleichen wie bei den Drittstaatsangehörigen.

Drittstaatsangehörigen kann gemäß § 6 a BeschVerfV die Ausübung einer Beschäftigung ohne Vorrangprüfung erlaubt werden, wenn sie als Opfer einer Straftat einen Aufenthaltstitel gemäß § 25 Absatz 4 a AufenthG haben.

Angehörige aus den alten EU-Staaten genießen einen privilegierten Zugang zum Arbeitsmarkt und damit grundsätzlich die Erlaubnis zur Aufnahme einer Beschäftigung. Lediglich die Staatsangehörigen Bulgariens und Rumäniens werden erst ab dem 31.12.2013 die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit genießen. Eine Beschäftigung ist für diese Betroffenen gemäß § 8 Abs. 2, 1. Alt. SGB II nur erlaubt, wenn sie uneingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt haben. Dies ist nur der Fall, wenn sie bereits über eine Arbeitserlaubnis EU gemäß § 284 Abs. SGB III i.V.m. § 39 Abs. 2 bis 4 und 6 Aufenthaltsgesetz oder über eine Arbeitsberechtigung EU nach § 12 a ArGV verfügen. Wenn sie als Betroffene von Menschenhandel mit den Strafverfolgungsbehörden kooperieren, besteht auch bei ihnen die Möglichkeit, gemäß § 284 Absatz 6 SGB II die BeschVerfV zur Anwendung zu bringen und damit den § 6 a BeschVerfV, welcher eine Arbeitserlaubnis-EU ermöglichen würde. Nicht geklärt sind allerdings die Fälle, bei denen die Betroffenen, aus welchen Gründen auch immer, nicht mit den Strafverfolgungsbehörden kooperieren. Eine Arbeitserlaubnis-EU sollte auch in diesen Fällen erteilt werden, um die Betroffenen zu stabilisieren.

²⁵ Schmidt, 2011, in: Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung, koordiniert KOK e.V., BMAS (Hrsg.) S. 171

²⁶ Ebd.

²⁷ Ebd.

Für Drittstaatsangehörige ist festzuhalten:

Insgesamt sollte Berücksichtigung finden, dass der eingeschränkte Zugang zum Arbeitsmarkt in Deutschland gerade für geringer Qualifizierte für den Bereich des Menschenhandels von Bedeutung ist. Die Schaffung von mehr legalen (temporären) Migrationsmöglichkeiten für geringer Qualifizierte wäre hilfreich, um die Nutzung von illegalen Wegen und/oder unseriösen VermittlerInnen zu umgehen sowie die durch fehlende Aufenthalts- oder Arbeitserlaubnisse entstehende verletzliche Situation von MigrantInnen zu verbessern. Eine umfassende Information über die (auch rechtliche) Situation in Deutschland, über bestehende Rechte für MigrantInnen sowie über Unterstützungsangebote sollte damit ebenso einhergehen wie die volle Teilhabe an sozialen Rechten.

12. Welche konkreten Maßnahmen sollten bei der Überprüfung und Kontrolle von Arbeitsstätten vorgenommen werden, um Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung besser bekämpfen zu können?

Zuständig für diese Maßnahmen ist in Deutschland die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS). Die Aufgaben der FKS beziehen sich in erster Linie auf die Eindämmung und Prävention von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung. Fraglich ist es, ob eine Erweiterung der Aufgaben der FKS in Bezug auf Erkennung von ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen und Menschenhandel sowie die Aufklärung über Opferrechte möglich ist oder ob eine neue eigenständige Behörde oder Unterabteilung hierfür eingerichtet werden sollte, die vorwiegend den Schutz der ArbeitnehmerInnen sowie die Aufklärung über ArbeitnehmerInnenrechte zur Aufgabe hätte.

Sinnvoll ist es in jedem Fall, die MitarbeiterInnen der FKS zu den Themen Menschenhandel und Arbeitsausbeutung zu sensibilisieren. Als erste Maßnahme hat das BKA beispielsweise eine Broschüre zum Thema Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung zur Aufklärung für die FKS entwickelt.

Empfehlungen:

- ***Sensibilisierung von MitarbeiterInnen der FKS***
- ***Kooperation zwischen den Kontrollbehörden und den Unterstützungseinrichtungen***

13. Sehen Sie Möglichkeiten, Unternehmen, die Aufträge an Subunternehmer erteilen, die wiederum Menschen beschäftigen, die durch Menschenhandel zu unwürdigen Arbeiten gezwungen werden, zum Schadenersatz an die Opfer zu verpflichten? Wenn ja, welche konkreten Maßnahmen würden Sie hier vorschlagen?

Zu dieser Frage liegen uns keine Erkenntnisse vor, wir können sie daher nicht beantworten.