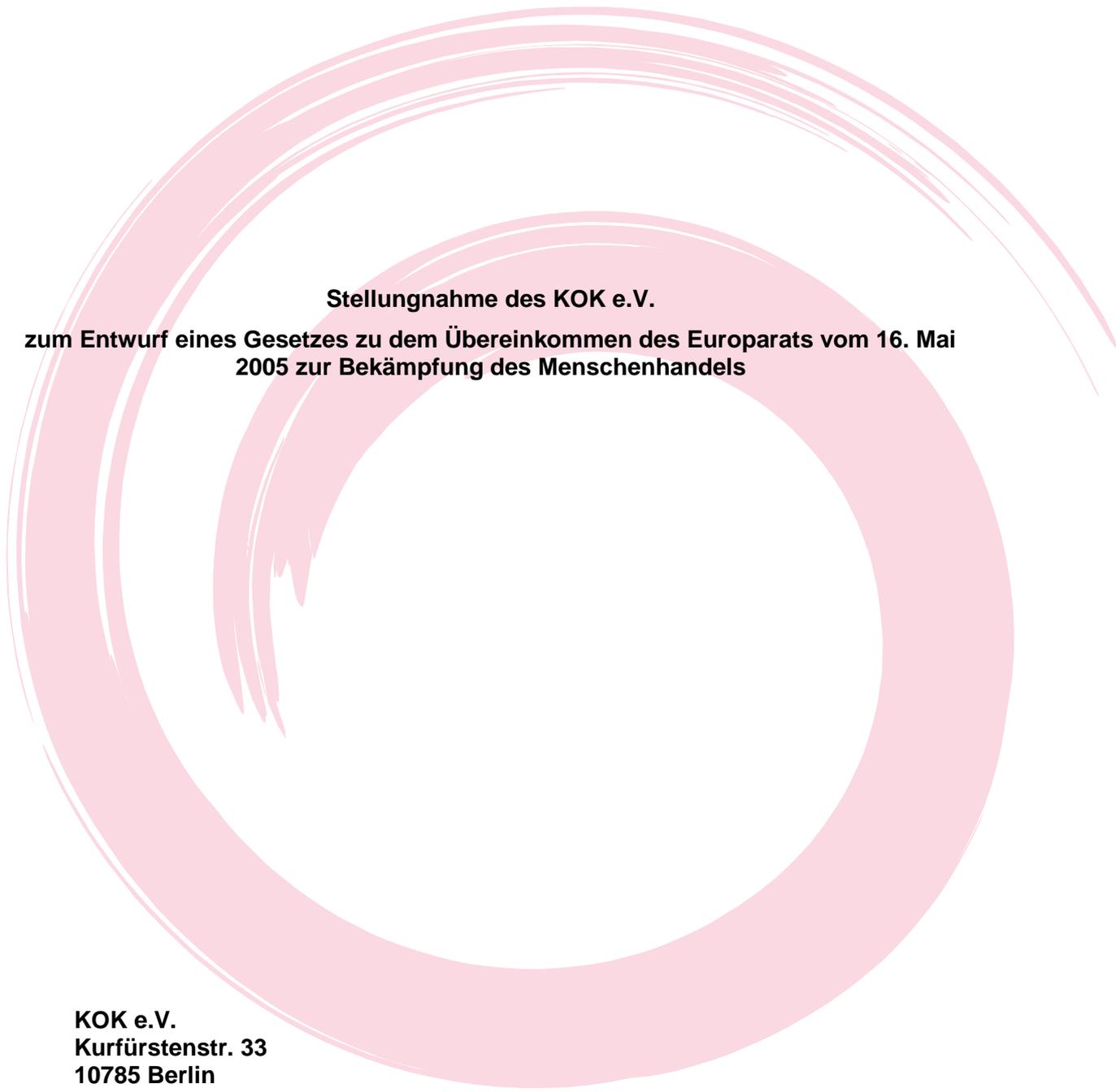




Bundesweiter Koordinierungskreis
gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen
im Migrationsprozess e.V.

A large, light pink graphic made of several overlapping, brush-like strokes that form a large, irregular circular shape, framing the central text.

**Stellungnahme des KOK e.V.
zum Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen des Europarats vom 16. Mai
2005 zur Bekämpfung des Menschenhandels**

**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
www.kok-buero.de**

Stellungnahme des KOK e.V. zum Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen des Europarats vom 16. Mai 2005 zur Bekämpfung des Menschenhandels

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 alle in diesem Bereich tätigen deutschen NROs. Im KOK sind neben den in Deutschland arbeitenden spezialisierten Fachberatungsstellen für Betroffene von Frauenhandel auch andere Organisationen, die sich mit diesem Themenbereich auseinandersetzen, organisiert.

Der KOK wurde bereits im Jahr 2010 vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) zu einer Stellungnahme bezüglich der Ratifizierung des Übereinkommens des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels vom 16.5.2005, SEV 197, durch die Bundesregierung aufgefordert. Als Materialien für die Stellungnahme lagen der Entwurf des Vertragsgesetzes vom 17.11.2005, der Entwurf der Denkschrift der Bundesregierung, eine Kopie der überprüften amtlichen deutschen Übersetzung des Übereinkommens sowie eine Kopie der englischen und französischen Originalfassung des Übereinkommens vor.

Nun liegt ein Gesetzentwurf der Bundesregierung zu dem Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels vor. Dem Gesetzentwurf liegen der Text des Übereinkommens sowie eine Denkschrift zu dem Übereinkommen bei.

Das Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels ist das erste internationale Dokument, in dem gleichberechtigt neben der strafrechtlichen Verfolgung der TäterInnen der Schutz der betroffenen Kinder, Frauen und Männer steht. Der Schwerpunkt liegt dabei auf den Menschenrechten der Betroffenen. Das Übereinkommen umfasst die Bereiche Prävention, Opferschutz, Strafverfolgung und internationale Zusammenarbeit.

Der KOK begrüßt, dass mit diesem Gesetzentwurf die Ratifizierung der Europaratskonvention zur Bekämpfung des Menschenhandels durch die Bundesrepublik Deutschland in Gang gesetzt wird.

Wir stellen jedoch mit großem Bedauern fest, dass die Umsetzung in nationales Recht erhebliche Lücken aufweist, insbesondere:

- dass die in der Europaratskonvention genannte Regelung, die Unterstützung und Betreuung der Betroffenen unabhängig von der Aussagebereitschaft sicherzustellen (Art. 12, Abs. 6), von den VerfasserInnen der Denkschrift als erfüllt angesehen wird. Der KOK teilt diese Auffassung nicht. Es muss unseres Erachtens eine Regelung getroffen werden, welche vorsieht, dass die Erteilung des Aufenthaltstitels ebenso wenig wie die Unterstützungsleistungen vom ZeugInnenstatus abhängig gemacht wird
- dass eine ausreichende und angemessene Finanzierung der Fachberatungsstellen für Betroffene des Menschenhandels sowie die Einführung des Zeugnisverweigerungsrechtes für BeraterInnen im Zuge der Umsetzung der Europaratskonvention nicht geplant ist
- dass das Prinzip der Straffreiheit für Betroffene von Menschenhandel nicht als verbindliche Regelung eingeführt werden soll

Der KOK stellt in seiner Stellungnahme die Probleme und Empfehlungen aus Sicht der Praxis dar. Dabei beziehen wir uns im Schwerpunkt auf die „Denkschrift zum Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels“, die ausführlicher als der Entwurf des Vertragsgesetzes inhaltlich auf die geplanten Umsetzungsmaßnahmen der Europaratskonvention eingeht. In dieser Stellungnahme vergleicht der KOK die Inhalte der Europaratskonvention mit den Inhalten der Denkschrift und bezieht hierzu Stellung.

Präambel

Europaratskonvention

In der Präambel werden die Beweggründe für das Übereinkommen dargestellt und in den Kontext zu den relevanten völkerrechtlichen Verträgen gebracht. Es wird die Notwendigkeit einer umfassenden völkerrechtlichen Übereinkunft, die die Menschenrechte der Betroffenen des Menschenhandels zum Schwerpunkt hat, verdeutlicht.

Denkschrift

In der Denkschrift wird u. a in Punkt „III. Bedeutung“ diesbezüglich dargestellt: „Die Regelungen dieses Übereinkommens, das ausschließlich Pflichten der Vertragsparteien enthält, sind bereits heute umfassend im nationalen deutschen Recht verwirklicht, so dass bei Ratifizierung keine Änderungen des deutschen Rechts, insbesondere des Strafrechts und Aufenthaltsrechts, erforderlich sind.“

Stellungnahme

Der KOK bedauert, dass die VerfasserInnen der Denkschrift im Hinblick auf die Ratifizierung des Übereinkommens des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels keine Änderungen im nationalen deutschen Recht, insbesondere des Strafrechts und Aufenthaltsrechts, als erforderlich erachten. Wir teilen nicht die Auffassung, dass bereits eine umfassende Umsetzung in deutsches Recht verwirklicht ist und begründen dies im Folgenden anhand der einzelnen Artikel des Übereinkommens.

Kapitel I – Zweck, Geltungsbereich, Nichtdiskriminierungsgrundsatz und Begriffsbestimmungen

Artikel 1: Zweck des Übereinkommens

Europaratskonvention

In Artikel 1 wird der Zweck des Übereinkommens ausgedrückt. Die Durchführung des Übereinkommens soll von einem besonderen Überwachungsmechanismus geregelt werden.

Denkschrift

In der Denkschrift wird begrüßend festgestellt, dass das Übereinkommen eine wesentliche Lücke des VN-Zusatzprotokolls zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität vom 15. November 2000 (BGBl. 2005 II S. 954; im Folgenden: VN-Zusatzprotokoll Menschenhandel) schließt, indem es sich auch mit

Überwachungsmechanismen zur Überprüfung der wirksamen Durchführung der Maßnahmen beschäftigt.

Stellungnahme

Der KOK unterstützt diese Aussage.

Artikel 2: Geltungsbereich

Europaratskonvention

Das Übereinkommen nennt in Artikel 2 für den Geltungsbereich des Übereinkommens alle Formen des Menschenhandels und stellt klar, dass kein Grenzübertritt vorliegen muss und Menschenhandel nicht nur im Umfeld der organisierten Kriminalität anzutreffen ist.

Denkschrift

Die Denkschrift begrüßt das weitere Begriffsverständnis im Vergleich zum VN-Zusatzprotokoll Menschenhandel.

Stellungnahme

Auch der KOK begrüßt die weitere Definition als die des VN-Zusatzprotokolls. Wir möchten aber darauf hinweisen, dass die neue Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates vom 15.04.2011 in Artikel 2 zusätzlich „Betteltätigkeiten“ und „die Ausnutzung strafbarer Handlungen“ als Formen der Ausbeutung nennt, welche in der Europaratskonvention nicht aufgeführt werden (s.a. Stellungnahme zu Art. 4).

Eine einheitliche Definition des Menschenhandels innerhalb der europarechtlichen und völkerrechtlichen Vorschriften wäre sowohl für die internationale Zusammenarbeit als auch für die Arbeit auf der nationalen Ebene der einzelnen unterzeichnenden Staaten wesentlich.

Artikel 4: Begriffsbestimmungen

Europaratskonvention

Artikel 4a) definiert den Begriff des Menschenhandel als „die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme von Personen durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderen Formen der Nötigung, durch Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit oder durch Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die Gewalt über eine andere Person hat, zum Zweck der Ausbeutung. Unter Ausbeutung versteht das Übereinkommen die sexuelle Ausbeutung, die Ausbeutung der Arbeitskraft sowie die Entnahme von Organen“ und legt in Abschnitt b) dar, dass die Einwilligung eines Opfers von Menschenhandel unerheblich ist, wenn eines der unter a) genannten Mittel angewendet wurde.

Denkschrift

Die Denkschrift erläutert, dass die Definition der Europaratskonvention sich an der Definition des VN-Zusatzprotokolls Menschenhandel ausrichtet und verweist in Bezug auf die Umsetzung der Definition im deutschen Recht auf die Ausführungen der Denkschrift zu den Art. 18 ff.

Stellungnahme

Der KOK begrüßt, dass mit Hilfe des Übereinkommens die uneinheitlichen Begriffsdefinitionen in den Mitgliedsstaaten vereinheitlicht werden sollen. Wir möchten an dieser Stelle jedoch auf Artikel 2 der Richtlinie 2011/36/EU hinweisen, in dem zusätzlich „Betteltätigkeit“ und „die Ausnutzung strafbarer Handlungen“ als Ausbeutungsformen identifiziert werden. Beide Formen haben nach der Erfahrung der KOK-Mitgliedsorganisationen Praxisrelevanz.

Der KOK empfiehlt daher für die Umsetzung der Europaratskonvention eine Änderung des Wortlautes der deutschen Straftatbestände §§ 232, 233 StGB sowie eine Erweiterung des § 233 StGB um die Konstellationen der Betteltätigkeit, des Organhandels und des Ausnutzens strafbarer Handlungen.

In diesem Zusammenhang möchten wir auf das in § 1 StGB geregelte Analogieverbot zur Verhinderung der Ahndung einer nicht strafbaren Handlung hinweisen. Diese soll verhindern, dass eine Handlung, die einer Strafnorm sehr ähnelt, ihr aber nicht gänzlich entspricht, von einem Gericht geahndet wird. Das Verbot analoger Rechtsanwendung gilt auch und insbesondere dann, wenn offenkundig eine Strafbarkeitslücke vorliegt. Aus diesem Grund ist eine entsprechende Änderung des Wortlauts erforderlich.

Kapitel II – Verhütung, Zusammenarbeit und sonstige Maßnahmen

Artikel 5: Verhütung des Menschenhandels

Artikel 5, Absatz 1

Europaratskonvention

Artikel 5 Absatz 1 des Übereinkommens erlegt den unterzeichnenden Staaten auf, dass die verschiedenen nationalen Stellen, die für die Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels zuständig sind, sich untereinander abstimmen sollen.

Denkschrift

Die innerstaatliche Abstimmung wird nach den Ausführungen in der Denkschrift für den Bereich Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung durch die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel (B-L-AG), federführend vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, gewährleistet. Als zukünftig geplant wird eine entsprechende Struktur für Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung genannt und auf Überlegungen hingewiesen, eine zweite Bund-Länder-Arbeitsgruppe zu Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung ins Leben zu rufen. Überdies wird auf die Studie „Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung“, die der KOK im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales durchführt, hingewiesen, die unter anderem Empfehlungen entworfen hat (die Veröffentlichung steht noch aus).

Stellungnahme

Auch aus Sicht des KOK ist die B-L-AG Frauenhandel ein wirksames Gremium zur innerstaatlichen Abstimmung der AkteurInnen im Bereich Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung.

Der KOK begrüßt darüber hinaus die Überlegungen und Maßnahmen der Bundesregierung, Unterstützungsstrukturen für Betroffene des Menschenhandels zum Zwecke der Arbeitsausbeutung aufzubauen, die in Deutschland bisher fehlen. Allerdings muss noch diskutiert und abgestimmt werden, wie diese Strukturen in Deutschland

aussehen sollen und wie sie mit den schon vorhandenen, etablierten Maßnahmen verzahnt werden können. Der KOK unterstützt den Hinweis in der Denkschrift, zu diesem Zweck die Empfehlungen der Studie „Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung“ einzubeziehen.

Artikel 5, Absatz 2

Europaratskonvention

Dieser Absatz erlegt den Vertragsparteien auf, wirksame Präventiv- und Informationsmaßnahmen für potenzielle Betroffene und Berufsgruppen, die mit Betroffenen arbeiten, zu fördern. Im Detail werden Forschung, Informations-, Sensibilisierungs- und Bildungskampagnen, soziale und wirtschaftliche Initiativen und Schulungsprogramme genannt.

Denkschrift

Die Denkschrift weist in dieser Hinsicht auf die relevanten Aktionspläne hin (Aktionspläne I und II zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, Aktionsplan zum Schutze von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt und Ausbeutung, Aktionsplan für ein kindgerechtes Deutschland 2005-2010). Darüber hinaus werden keine weiteren Ausführungen gemacht.

Stellungnahme

In den Aktionsplänen I und II zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen werden explizit unter dem Oberbegriff „Sensibilisierungsmaßnahmen“ verschiedene Fortbildungen auf Bundesebene genannt, wie z.B. train-the-trainer Seminare zur Ausbildung von MultiplikatorInnen aus der Projektarbeit, die für Fortbildungen im Polizei-, Justiz- und Jugendamtsbereich eingesetzt werden; Erstellung von Fortbildungsmaterialien für Mitarbeiterinnen von Frauenhäusern; öffentlichkeitswirksame Maßnahmen gegen Gewalt an Frauen; die Einrichtung der Bund-Länder Arbeitsgruppe Frauenhandel sowie das Interventionsprogramm BIG in Berlin, welches polizeiliche, straf- und zivilrechtliche sowie soziale Maßnahmen miteinander verknüpft.

Der KOK begrüßt die Sensibilisierungs- und Fortbildungsmaßnahmen für AkteurInnen aus Politik, Verwaltung, Polizei und Praxis in den genannten Aktionsprogrammen und sieht darin einen wichtigen Schritt im Rahmen der Präventivmaßnahmen gegen Menschenhandel. Wir möchten darauf hinweisen, dass diese verbindlich sein und ausreichende finanzielle Mittel dafür zur Verfügung stehen müssen.

Wir stellen aber einen zusätzlichen Umsetzungsbedarf hinsichtlich des Zugangs zu Bildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen für Betroffene von Menschenhandel fest.

Der KOK fordert, auch für die Betroffenen das verbindliche Recht auf Zugang zu Integrations-, Bildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen aufzunehmen. Dies sollte besonders für minderjährige Betroffene von Menschenhandel gelten, denen durch die Ausbeutung Zeit für Bildung genommen wurde. Dazu müssen auch Regelungen bezüglich der Finanzierung des Lebensunterhalts während der Qualifizierungsmaßnahmen getroffen werden. Eine Ausbildung würde zur Prävention erneuter Ausbeutung beitragen.

Darüber hinaus möchten wir anmerken, dass es weiterer Informations- und Bildungskampagnen für die Öffentlichkeit bedarf; ein Bereich, der in diesem Artikel in der Europaratskonvention zwar nicht genannt wird, aber von großer Bedeutung ist. Denn in der Öffentlichkeit herrscht nach wie vor ein klischeehaftes Bild über Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung vor, und über Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung ist nur sehr wenig in der Öffentlichkeit bekannt.

Auch die beiden letztgenannten Bereiche bedürfen ausreichender Finanzmittel zur Umsetzung.

Artikel 5, Absatz 6

Europaratskonvention

Hier wird die Beteiligung nichtstaatlicher Organisationen und anderer Teile der Zivilgesellschaft für die in Übereinstimmung mit diesem Artikel festgelegten Maßnahmen bestimmt.

Denkschrift

In der Denkschrift wird die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft als ein Grundsatz der Maßnahmen der Bundesregierung im Bereich der Bekämpfung des Menschenhandels beschrieben. Es wird auf die verschiedenen AkteurInnen, beispielsweise den KOK, hingewiesen. Weiterhin wird dargestellt, dass Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels zur Ausbeutung der Arbeitskraft zurzeit in der Planung sind.

Stellungnahme

Der KOK begrüßt die Einbeziehung von NROs und weiterer AkteurInnen aus der Zivilgesellschaft in die Maßnahmen gegen den Menschenhandel als äußerst wichtiges Prinzip. Die Kooperation zwischen staatlichen und nichtstaatlichen AkteurInnen hat sich als elementar für die Bekämpfung des Menschenhandels und die Unterstützung Betroffener erwiesen. Um diese wichtigen Aufgaben ausüben zu können, bedarf es allerdings einer sicheren und verbindlichen Finanzierung der Organisationen. Es wäre wünschenswert, wenn dieser Punkt mit aufgenommen werden könnte.

Kapitel III – Maßnahmen zum Schutz und zur Förderung der Rechte der Opfer unter Gewährleistung der Gleichstellung von Mann und Frau

Artikel 10: Identifizierung als Opfer

Europaratskonvention

Absatz 1 fordert qualifizierte Personen in den Behörden zur Identifikation, die mit anderen AkteurInnen kooperieren und sicherstellen sollen, dass alle Betroffenen von Menschenhandel erkannt und mit einem Aufenthaltstitel gemäß Artikel 14 versehen werden.

Absatz 2 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.

In den Absätzen 3 und 4 werden Regelungen in Bezug auf Kinder als Betroffene von Menschenhandel getroffen.

Denkschrift

In der Denkschrift wird in Hinsicht auf Absatz 1 auf die Zuständigkeit der Bundesländer verwiesen. Es wird dargestellt, dass in vielen Bundesländern Fachreferate zum Thema Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung geschaffen wurden und diese sich austauschen.

In Zusammenhang mit Absatz 2 werden Schulungsmaßnahmen der Polizei und der Entwurf der B-L-AG Frauenhandel für Kooperationskonzepte zwischen Fachberatungsstellen und Polizei zur Betreuung von OpferzeugInnen von Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung genannt. Weiterhin wird auf die

sogenannte Bedenkfrist nach § 50 Abs. 2a AufenthG sowie die Möglichkeit der Erteilung einer Duldung aus humanitären Gründen nach § 60a Abs. 2 S. 3 AufenthG hingewiesen. In Absatz 4 wird auf die Kinderrechtskonvention verwiesen.

Stellungnahme

Der KOK begrüßt die Maßnahmen der Bundesregierung zu Absatz 1, namentlich die Einrichtung von polizeilichen Spezialdienststellen und die Kooperation zwischen Fachberatungsstellen und der Polizei. Allerdings gibt es nicht in allen Bundesländern Spezialreferate und Beratungsstellen in ausreichender Anzahl, hier besteht ein dringender Nachholbedarf. Leider müssen wir auch feststellen, dass sowohl Fachberatungsstellen als auch Behörden nicht ausreichend mit Ressourcen ausgestattet sind, um die an sie gestellten hohen Anforderungen sicher erfüllen zu können. Es wäre wünschenswert, die finanzielle Absicherung der Maßnahmen verbindlich zu regeln. Hinweisen möchte der KOK auf eine weitere Problematik für die Fachberatungsstellen: Die Beraterinnen haben kein Zeugnisverweigerungsrecht und können im Prinzip als Zeuginnen vor Gericht geladen werden. Dieser Umstand steht im Widerspruch zu ihrer Schweigepflicht den KlientInnen gegenüber.

Der KOK unterstützt weiterhin bezüglich Absatz 2 die Empfehlung der Kooperationsvereinbarung und war an der Entwicklung und Überarbeitung beteiligt. Bezogen auf die in der Denkschrift angeführten Aufenthaltstitel für potenziell Betroffene von Menschenhandel möchten wir zu bedenken geben, dass beide Titel dem Grunde nach lediglich für Drittstaatenangehörige anwendbar sind und eine Alimentierung nach dem AsylbLG nach sich ziehen. Diese entspricht nicht den speziellen Bedürfnissen der Betroffenen, beispielsweise dem Bedarf an therapeutischer Versorgung, Sprachmittlungskosten und Fahrtkosten.

Zu den Absätzen 3 und 4 zeigen die Erfahrungen der Fachberatungsstellen, dass bei Betroffenen, deren Alter nicht feststeht, sowie bei Kindern in der Praxis 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 miteinbezogen 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.

Zum Punkt Identifizierung von Opfern von Menschenhandel insgesamt möchte der KOK anmerken, dass es für den Bereich Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung bisher in Deutschland grundsätzlich an Strukturen zur Identifizierung und Unterstützung fehlt; auch hier besteht ein großer Handlungsbedarf.

Artikel 11: Schutz des Privatlebens

Europaratskonvention

Artikel 11 verpflichtet die Vertragsstaaten, das Privatleben und die Identität der Betroffenen von Menschenhandel zu schützen.

Denkschrift

Die Denkschrift verweist auf die Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten, SEV 108, deren Ratifizierung in Deutschland 1985 und die Umsetzung im deutschen Datenschutzrecht.

Stellungnahme

Der KOK gibt zu bedenken, dass Betroffene von Menschenhandel eines besonderen Schutzes ihrer Person und Identität bedürfen und die Sammlung und Weitergabe

personenbezogenen Daten daher nur unter Berücksichtigung der Bedürfnisse und Einwilligung des Datensubjektes vorgenommen werden sollte. Dies sollte an geeigneter Stelle verbindlich festgeschrieben werden.

Das Recht auf Datenschutz personenbezogener Daten ist ein internationales und europäisches Grundrecht. Diesem Recht gegenüber steht die Praxis, durch internationale Organisationen und nationale Behörden, personenbezogene Daten der Betroffenen zu erheben und zu sammeln. Dabei werden die gehandelten Menschen nur selten über ihre Rechte informiert, Einblick in ihre Akten zu erhalten und die Zustimmung über die gespeicherten personenbezogenen Daten entziehen zu können. Es ist deshalb unerlässlich, dass alle Maßnahmen der Datensammlung im Bereich der Bekämpfung von Menschenhandel mit existierenden europäischen Rechtsstandards abgeglichen und angepasst werden. Ermittlungsstrategische Erwägungen dürfen nicht im Gegensatz zu den Grundrechten gehandelter Menschen stehen. Strategien gegen Menschenhandel sollten einen umfassenden Ansatz verfolgen, der im gleichen Maße die Aspekte Prävention, Schutz der Betroffenen sowie Strafverfolgung einbezieht.

Artikel 12: Unterstützung der Opfer

Europaratskonvention

Der Artikel beschreibt gesetzgeberische und andere Maßnahmen, die von den Vertragsstaaten gegenüber Betroffenen von Menschenhandel zu deren psychischen, physischen und sozialen Erholung und Unterstützung bereitgestellt werden sollen.

Absatz 1 listet notwendige Mindestmaßnahmen auf.

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.

Absatz 4 fordert Regelungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt sowie berufliche und allgemeine Bildung.

Absatz 5 fordert die Vertragsstaaten zur Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Organisationen auf.

Absatz 6 weist daraufhin, „...dass die einem Opfer gewährte Unterstützung nicht von dessen Bereitschaft, als Zeuge oder Zeugin aufzutreten, abhängig gemacht wird.“

Absatz 7 formuliert die Prämisse des informierten Einverständnisses der Betroffenen.

Denkschrift

Die Denkschrift führt aus, dass die in Artikel 12 benannten Maßnahmen insbesondere in für Betroffene aus Drittstaaten betrachtet werden müssten.

Zu Absatz 1 wird auf §§ 3, 4 und 6 AsylbLG und die Leistungen der im KOK zusammengeschlossenen Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel verwiesen.

Zu Absatz 2, also dem Schutz der Opfer, führt die Denkschrift die Möglichkeit der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen nach § 25 Abs. 3 i.V.m. § 60 Abs. 2 und 7 Satz 1 sowie durch § 25 Abs. 5 und § 60a Abs. 2 AufenthG auf.

Absatz 3: Hier bezieht sich die Denkschrift auf die sogenannte Opferschutzrichtlinie, die über die Umsetzung in nationales Recht den Bereich medizinische und sonstige Hilfen abdeckt.

In der Denkschrift wird zu Absatz 4 auf die Regelungen hinsichtlich des Zugangs zum Arbeitsmarkt sowie zu Maßnahmen der beruflichen und allgemeinen Bildung eingegangen.

Zu Absatz 5 weist die Denkschrift auf die Förderung des und Zusammenarbeit mit dem KOK hin und hier insbesondere im Rahmen der Arbeit der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel.

Zu Absatz 6 führt die Denkschrift die Leistungsberechtigung nach § 1 AsylbLG auf, die nicht abhängig von der Aussagebereitschaft sei.

Absatz 7: Hier verweist die Denkschrift in Bezug auf den Schutz von Betroffenen auf die Möglichkeiten der Beantragung eines humanitären Aufenthalts und ihre Ausführungen zu Absatz 2. In Bezug auf Kinder weist sie auf die Ratifizierung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes.

Stellungnahme

Der KOK begrüßt grundsätzlich alle unter Artikel 12 aufgezählten wichtigen opferunterstützenden Maßnahmen.

In Hinsicht auf die Aussage in der Denkschrift, es müsse insbesondere die Situation von DrittstaatlerInnen betrachtet werden, möchten wir anmerken: Wir begrüßen, dass diese Gruppe eine hohe Aufmerksamkeit erhält. Allerdings berichtet die Praxis und zeigt das Lagebild Menschenhandel des Bundeskriminalamtes, dass in den letzten Jahren das Gros der Betroffenen aus neuen EU-Mitgliedsstaaten stammt. Gerade für diese Gruppe herrschen aber immer noch betreffend der Finanzierung und des Aufenthaltsstatus große Unsicherheiten und uneinheitliche Regelungen vor. Der KOK fordert die Bundesregierung auf, im Zuge der Umsetzung der Europaratskonvention dafür Sorge zu tragen, dass diesem Umstand Abhilfe getan wird.

Zu Absatz 1 (a+b): Die Ansprüche für Opfer 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 die Ermessensvorschriften aber nicht ausreichend sind, besteht hier Umsetzungsbedarf des nationalen Gesetzgebers. 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.

Der KOK fordert deshalb eine bessere Absicherung der medizinischen Leistungen nach AsylbLG für die Betroffenen und einen direkten im AsylbLG festgeschriebenen gesetzlichen Anspruch. Insbesondere fordern wir, dass nach § 6 Abs. 2 AsylbLG das 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 15a.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 Aussagebereitschaft¹ noch nicht getroffen haben, sind nicht auf Sammelunterkünfte zu verteilen. Hier besteht Änderungsbedarf, da es sich bei dieser Regelung um eine „Soll-“ und keine „Ist“-Regelung handelt, mit dem Effekt, dass weiterhin die Entscheidung

¹ Vgl. § 50 Abs. 2a AufenthG.

darüber im Ermessen der Behörde liegt. Ferner 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.

Zu Absatz 1 (c, d, e):

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 wird jährlich ohne die Sicherheit der Finanzierungsförderung 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. Wir möchten auch darauf hinweisen, dass gerade die qualifizierte Sprachmittlung von größter Bedeutung, jedoch in vielen Fällen nicht abgesichert ist.

Der KOK fordert eine dauerhafte Existenzsicherung für die Fachberatungsstellen und ihre Dienste.

Zu Absatz 2: Der KOK empfiehlt, auch die Einschätzung der Fachberatungsstellen zu der Gefährdungssituation von Betroffenen bei der Entscheidung über die Erteilung des Aufenthalts aus humanitären Gründen einzubeziehen, da sie in der Regel durch die Betreuung einen besonderen Einblick in die Gefährdungslage sowie zusätzliche Informationen über die Situation im Herkunftsgebiet der Betroffenen haben. Insofern schlagen wir eine entsprechende Änderung der Bundesverwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz vor.

Zu Absatz 3: Siehe Anfangsbemerkungen zu Artikel 12 sowie Anmerkungen zu Absatz 1.
Absatz 4: Wir wünschen uns bezüglich Absatz 4 eine Verbesserung des Zugangs der Betroffenen zu allgemeiner Bildung. Der uneingeschränkte Zugang zum Bildungswesen muss für alle Betroffenen gewährleistet sein. Betroffene von Menschenhandel bedürfen einer speziellen Regelung und Ausbildungsförderung, die wesentlich zur Stabilisierung ihrer Situation und psychischen Verfassung beiträgt. Gefördert werden sollte sowohl eine reguläre Schulbildung wie auch Berufsausbildung. Grundsätzlich muss den Betroffenen auch die Teilnahme an Integrationskursen gewährt werden. Dies betrifft auch den Zugang zu Ausbildungsförderungsprogrammen.

Absatz 5: Der KOK begrüßt die aufgeführten Maßnahmen. Zusätzlich möchten wir auf unsere Ausführungen zu Absatz 1 c, d, e verweisen.

Absatz 6: Hinsichtlich Absatz 6 ist zu beachten, dass in der Praxis regelmäßig große Schwierigkeiten bei dem Nachweis der Gefährdungssituation bestehen (s.a. Ausführungen zu Absatz 2). Zudem weisen wir darauf hin, dass der Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 4 a AufenthG speziell für Betroffene von Menschenhandel – und die mit ihm verbundenen speziellen Rechte und Leistungen für diese Gruppe – von der Aussagebereitschaft abhängig ist. Hier sehen wir noch dringenden Umsetzungsbedarf der Europaratskonvention in deutsches Recht.

Absatz 7: Die Denkschrift bezieht sich in diesem Punkt nicht direkt auf die Forderung der Europaratskonvention des informierten Einverständnisses der Betroffenen in die Maßnahmen. Der KOK möchte auf die besondere Bedeutung dieser Prämisse hinweisen, der sowohl die Beratungsstellen als auch die staatlichen Stellen folgen müssen.

Artikel 13: Erholungs- und Bedenkzeit

Europaratskonvention

Artikel 13 fordert die Einrichtung einer Erholungs- und Bedenkzeit von mindestens 30 Tagen für potenziell Betroffene von Menschenhandel, in denen sie Ansprüche auf Unterstützung nach Artikel 12 Abs. 1 ff haben.

Denkschrift

Die Denkschrift verweist auf die in § 50 Absatz 2a AufenthG geregelte Bedenkfrist und sieht diese als ausreichend an.

Stellungnahme

Der KOK begrüßt die Einführung einer Erholungs- und Bedenkzeit für alle Vertragsstaaten. In Deutschland existiert zur Zeit mit § 50 Abs. 2a AufenthG eine in der Regel 30-tägige sogenannte Bedenk- und Stabilisierungsfrist für potenziell Betroffene von Menschenhandel, „damit dieser bzw. diese über eine Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden entscheiden kann“. Der KOK kritisiert diese Reduzierung der Bedenkfrist auf die Entscheidung über eine ZeugInneneigenschaft, die sich neben dem Wortlaut des § 50 Abs. 2a AufenthG zudem in der Einordnung der Bedenkzeit unter dem Abschnitt „Ausreisepflicht“ widerspiegelt.

Wir begrüßen es, dass im Rahmen der Änderungen durch das zweite EU-Richtlinienumsetzungsgesetz die Bedenkfrist auf mindestens drei Monate erhöht werden soll.

Der KOK weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass es eine besondere Problematik bei denjenigen 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. Wir fordern, dass Personen, bei denen es Anhaltspunkte für Menschenhandel gibt, sofort für die Dauer der Bedenkzeit aus der Abschiebehaft entlassen werden und ihnen die festgeschriebenen Leistungen zur Erholung und Information gewährt werden. Wir möchten dringend anraten, die Umsetzung der Europaratskonvention zu nutzen, und die Verpflichtung der unverzüglichen Entlassung aus der Abschiebehaft für die Dauer der Bedenkzeit zu regeln. Ebenso sollte Betroffenen von Menschenhandel grundsätzlich das Recht auf eine freiwillige Ausreise und die erforderliche psychosoziale Betreuung durch eine Fachberatungsstelle eingeräumt werden. Wir schlagen im Sinne der klärenden Regelung eine Änderung des Aufenthaltsgesetzes oder der Bundesverwaltungsvorschriften vor.

Artikel 14: Aufenthaltstitel

Europaratskonvention

Gemäß Artikel 14 Abs. 1 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.

Denkschrift

Die Denkschrift nimmt Bezug auf § 25 Abs. 4a AufenthG, der unter anderem auch dem Opferschutz diene. Auf Abs. 1a) wird nicht gesondert eingegangen.

Stellungnahme

Der KOK begrüßt insbesondere Art. 14 Abs. 1a, der die Erteilung des Aufenthaltstitels von der persönlichen Situation der Person abhängig macht, unabhängig von der Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden. Hier wäre eine Einbeziehung der Fachberatungsstellen unserer Meinung nach sinnvoll. Die Fachberatungsstellen sollten eine Einschätzung der persönlichen Situation Betroffener abgeben dürfen und somit in den behördlichen Entscheidungsprozess miteingebunden werden.

Wir bedauern es sehr, dass in der Denkschrift auf die Erteilung des Aufenthaltstitels nach Absatz 1a nicht eingegangen wird.

§ 25 Abs. 4a AufenthG macht die Erteilung des Titels von der Kooperation abhängig und dient somit nach Auffassung des KOK im Schwerpunkt der Strafverfolgung.

Der KOK fordert die Umsetzung von Art. 14 Abs. 1a in nationales Recht.

Artikel 15: Entschädigung und Rechtsschutz

Europaratskonvention

Artikel 15 betrifft den Zugang Betroffener zu Entschädigung und Rechtsschutz. Absatz 1 verpflichtet die Vertragsparteien zur Gewährleistung des Zugangs zu Informationen über die Gerichts- und Verwaltungsverfahren in einer den Betroffenen verständlichen Sprache. Absatz 2 fordert unentgeltlichen Rechtsbeistand. Absatz 3 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.

Denkschrift

In der Denkschrift wird auf die durch das 2. Opferrechtsreformgesetz eingeführten Vorschriften der §§ 406 d, 406 h StPO verwiesen, die gewährleisten, dass die Betroffenen über die Gerichts- und Verwaltungsverfahren in für sie verständlicher Sprache informiert werden. Dies soll durch bundeseinheitlich entwickelte Merkblätter erfolgen.

Sie verweist hinsichtlich Absatz 2 auf § 397 a Abs. 1 Satz 1 StPO, nach dem Menschenhandelsopfer einen kostenlosen Rechtsbeistand erhalten, wenn die Tat ein Verbrechen ist, oder wenn es sich um ein Vergehen handelt, wenn das Opfer minderjährig ist, oder besonders hilfebedürftig ist.

Außerdem wird auf die allgemeinen Unterstützungsmöglichkeiten durch Prozesskostenhilfe verwiesen.

Hinsichtlich Absatz 3 erwähnt die Denkschrift die allgemeinen Schadensersatzvorschriften und die Möglichkeit der Durchführung eines Adhäsionsverfahrens innerhalb des Strafverfahrens.

Zu Absatz 4 weist die Denkschrift auf die Ansprüche nach dem Opferentschädigungsgesetz hin.

Diskussion

Der KOK begrüßt die Einführung der §§ 406 d und h StPO.

Wir möchten an dieser Stelle darauf hinweisen, wie entscheidend es aber ist, dass diese Informationspflichten auch wirklich in der Praxis eingehalten werden. Dies hängt maßgeblich davon ab, wie gut die zuständige Landesjustizverwaltung und andere Behörden über diese Informationspflicht informiert werden. Wir begrüßen, dass die Merkblätter hierfür bereits bundeseinheitlich erstellt sind und hoffen, dass die Verteilung der Merkblätter umfassend und schnell erfolgt. Der KOK möchte an dieser Stelle auch darauf hinweisen, dass die einheitlichen Merkblätter immer aktualisiert und angepasst und in die gängigen Sprachen übersetzt werden müssen. Dennoch möchte der KOK an dieser Stelle anmerken, dass die Informationspflichten über Rechte, Lohn und Schadensersatz derzeit nur im Zusammenhang mit einem Strafverfahren über § 406 StPO geregelt sind.

Demgegenüber erstreckt sich der Schutz durch die obigen Informationspflichten nicht auf solchen Frauen, die – ohne ein Adhäsionsverfahren² im Rahmen eines Strafprozesses zu betreiben – schon allein aufgrund ihres Aufenthaltsstatus illegalisiert werden. Das Gleiche gilt generell für Frauen, die nicht ein Strafverfahren anstreben und/oder die nicht von der Polizei an Fachberatungsstellen vermittelt werden. Der KOK möchte darauf hinweisen, dass umfassend auch über Ansprüche und die Möglichkeit über zivilrechtliche Wege Schadensersatzansprüche geltend zu machen in die allgemeinen Informationspflichten im Rahmen des Operschutzes aufgenommen werden.

Der kostenlose Rechtsbeistand nach Absatz 2 ist unserer Auffassung nach unbedingt erforderlich auch für Betroffene, die Opfer eines Vergehens sind und bei denen weder Minderjährigkeit vorliegt, noch besondere Hilfebedürftigkeit im Sinne des § 397 a Abs. 1 StPO.

- Insofern ist die Europaratskonvention für diesen Personenkreis in Deutschland nicht umgesetzt. Im Vertragstext des Übereinkommens wird nicht differenziert, sondern eine Regelung „für Opfer“ gefordert. Hierunter verstehen wir alle Opfer des Menschenhandels, nicht nur die Opfer eines Verbrechens nach deutschem Strafrecht.

Wir möchten an dieser Stelle insbesondere auf Betroffene von Zwangsheirat hinweisen. Betroffene von § 237 Abs. 1 StGB sind nur dann nebenklageberechtigt, wenn der/die AntragstellerIn das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet hat oder seine/ihre Interessen selbst nicht ausreichend wahrnehmen kann. Die Gesetzesbegründung führt dazu aus, dass die Nötigung zur Eingehung der Ehe insbesondere Kinder und Jugendliche in ihrer Lebensführung beeinträchtigt. Erfahrungen aus der Praxis zeigen, dass oftmals auch Personen ab dem 18. Lebensjahr Opfer von Zwangsheirat werden. Das Nichtwahrnehmen von den eigenen Interessen muss begründet werden.

- Die Europaratskonvention und auch die Denkschrift lassen den Kinderhandel gemäß § 236 StGB in diesem Zusammenhang unerwähnt. Wir fordern allerdings einen kostenlosen Rechtsbeistand für Betroffene des Kinderhandels.

Der KOK begrüßt die in Absatz 3 unter § 403 ff. StPO geregelte Geltendmachung von Ansprüchen der Betroffenen im Rahmen eines Adhäsionsverfahrens.

Der KOK begrüßt die in Absatz 4 der Europaratskonvention geforderte Einrichtung eines Entschädigungsfonds oder Maßnahmen oder Programme zur sozialen Unterstützung und Integration der Betroffenen.

Der KOK begrüßt die in Deutschland bestehenden Unterstützungsmaßnahmen, die durch das Gesetz über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten (OEG) geregelt werden, möchte jedoch an dieser Stelle darauf hinweisen, dass mit dem OEG unserer Auffassung nach die Europaratskonvention nicht ausreichend umgesetzt ist. In der Praxis werden immer wieder Lücken im OEG sichtbar. Das OEG fordert von den AntragstellerInnen, Nachweise eines tätlichen Angriffs zu erbringen. Häufig leiden Betroffene von Gewalttaten unter psychischen Gesundheitsstörungen und können den Nachweis, dass die Gesundheitsstörung tatsächlich auf der Tat beruht, in der Praxis häufig nicht bringen. Dies gilt ebenso für Betroffene von Menschenhandel. Dabei führt das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung mit dem Rundschreiben vom 6. Mai 2006 eine Vermutung des Ursachenzusammenhangs ein. Bei einer sogenannten Vermutungsregel treten anstelle

² In einem Adhäsionsverfahren können im deutschen Strafprozessrecht zivilrechtliche Ansprüche, die aus einer Straftat erwachsen, statt in einem eigenen zivilgerichtlichen Verfahren unmittelbar im Strafprozess geltend gemacht werden. Das Adhäsionsverfahren ist in den §§ 403 ff. StPO geregelt.

des Beweiserfordernisses entsprechende allgemeine Erfahrungssätze und generell akzeptierte Annahmen, welche jedoch widerlegt werden können.

Schwierigkeiten im Hinblick auf die Ursächlichkeit ergeben sich darüber hinaus in den Fällen, in denen bereits Vorerkrankungen vorlagen. 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 nach Entschädigung erheblich verringert. Darüber hinaus haben Personen ohne Aufenthaltsstatus, die nicht als Zeuginnen aussagen, keine Möglichkeit auf staatliche Entschädigung nach dem OEG.

Der KOK möchte darauf hinweisen, dass der enge Regelungsbereich des OEG um die aufgeführten Bereiche zu erweitern ist.

Die Hürden im Bereich der Entschädigung versucht das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) derzeit mit einem dreijährigen Projekt aufzuzeigen und zu bewerkstelligen.

Im Jahr 2008 hat das Deutsche Institut für Menschenrechte im Auftrag der Stiftung „Erinnerung – Verantwortung – Zukunft“ (EVZ) eine Machbarkeitsstudie zum Thema Entschädigungsrechte für Betroffene von Menschenhandel erstellt. Feststellbar ist, dass in Deutschland, aber auch europaweit, Betroffene des Menschenhandels häufig weder ausstehende Löhne nachgezahlt bekommen, noch Zugangsmöglichkeiten zu Kompensation/Entschädigung haben. Dabei steht ihnen für ihre erbrachte Arbeitsleistung Entlohnung oder für die erlittenen Menschenrechtsverletzungen Schadensersatz zu. Zudem erwirtschaften die TäterInnen häufig Gewinne durch die Ausbeutung der Betroffenen. Eine wesentliche Maßnahme zur weiteren Unterstützung von Betroffenen von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung ist daher die Geltendmachung und Auszahlung ihrer Schadensersatzansprüche und ihrer entgangenen Löhne. Zwar existieren in Deutschland an sich die gesetzlichen Voraussetzungen hierfür, in der Praxis kommen diese Vorschriften allerdings kaum zur Anwendung.

Wir unterstützen und begrüßen das Projekt des DIMR ausdrücklich. Wir weisen jedoch darauf hin, dass es sich bei der Bereitstellung von Entschädigungsleistungen für Betroffene von Menschenhandel um eine staatliche Aufgabe und Verantwortung handelt.

Eine direkte Entschädigungsmöglichkeit in Härtefällen ist notwendig. Deshalb halten wir die Einrichtung eines bundesweiten Entschädigungsfonds für dringend erforderlich.

Stellungnahme

Der KOK unterstützt die Forderung des DIMR nach einer Einrichtung eines Entschädigungsfonds oder ähnliche Maßnahmen und Programme zur sozialen Unterstützung und Integration der Geschädigten.

Darüber hinaus fordern wir Verbesserungen des OEG. Hier insbesondere eine Verfahrensbeschleunigung, und eine Vereinfachung des Nachweises der Ursächlichkeit bei psychischen Störungen (Kausalitätsprinzip) und bei Vorerkrankungen, so dass eine bessere Handhabung in der Praxis gewährleistet ist.

Wir empfehlen außerdem einen Verweis auf Prozesskostenhilfe und die Möglichkeit der Beratungshilfe in das OEG aufzunehmen.

Wir fordern kostenlosen Rechtsbeistand auch für Betroffene, bei denen weder Minderjährigkeit vorliegt, noch besondere Hilfsbedürftigkeit im Sinne des § 397 a Abs. 1 StPO. Wir fordern die Aufnahme des Deliktes des Kinderhandels in § 397 a Abs. 4 StPO.

Artikel 16: Repatriierung und Rückführung der Opfer

Europaratskonvention

Gemäß Artikel 16 Absatz 2 sollen Rückkehrprogramme für die „vorzugsweise freiwillige“ Rückkehr geschaffen werden. Nach Absatz 5 sollen die wiederaufnehmenden

Herkunftsstaaten die Wiedereingliederung durch geeignete Maßnahmen fördern, insbesondere durch den Zugang zum Bildungssystem und zum Arbeitsmarkt.

Denkschrift

Zu Absatz 2: Die in Deutschland existierenden Rückkehrprogramme unterliegen laut Denkschrift dem Vorrang der freiwilligen Rückkehr. Es werden Beispiele für entsprechende Programme genannt.

Zu Absatz 5 wird ausgeführt, dass hinsichtlich der Förderung von Betroffenen in Deutschland vor der Ausreise bei „Vorliegen einer Berechtigung zur Ausübung einer Beschäftigung im Inland berufliche Weiterbildungsmaßnahmen nach SGB III/SGB II unter den gleichen rechtlichen Voraussetzungen wie bei anderen Arbeitnehmenden auch im Rahmen des Ermessens gefördert werden [können]. Ob ein entsprechender Arbeitsmarktzugang besteht, richtet sich in erster Linie nach den Regelungen des Aufenthaltsgesetzes oder/und der BeschVerfV nach § 288 SGB III. Eine Berufsausbildung von Opfern des Menschenhandels kann nach dem SGB III gefördert werden, wenn die allgemein geltenden Voraussetzungen für eine Förderung der Berufsausbildung vorliegen. Dabei ist zu bedenken, dass aus dem Arbeitsmarktzugang kein unmittelbarer Anspruch auf Förderung einer beruflichen Ausbildung entsteht.“

Stellungnahme

Der KOK begrüßt die in der Denkschrift genannten Maßnahmen und unterstreicht die Bedeutung dieser Programme für die Unterstützung von Betroffenen von Menschenhandel.

Zu Absatz 2: Der KOK kritisiert die Formulierung in der Europaratskonvention, die lediglich „vorzugsweise“ freiwillige Rückkehrmaßnahmen benennt und damit die unfreiwillige Rückführung Betroffener von Menschenhandel billigt. Dies gilt auch für die Ausführungen in der Denkschrift.

Zu Absatz 5: Der Arbeitsmarktzugang für Menschenhandelsbetroffene war aus Sicht des KOK ein wichtiger Meilenstein. Aber eine Eingliederung in den deutschen Arbeitsmarkt und in die Gesellschaft ist für diejenigen Betroffenen, die über keine Ausbildung verfügen, nur schwer vorstellbar. Im Bereich der Berufsausbildung sollte die spezielle Unterstützungsbedürftigkeit der Betroffenen berücksichtigt werden. Betroffene sollten Zugang zu allen regulären Leistungen, welche Bildung und Ausbildung fördern, bekommen, z.B. Bafög, etc. Reguläre Förderungsleistungen schaffen einen Zugang zu Bildung und Arbeitsmarkt, ohne erneut zu stigmatisieren.

Artikel 23: Sanktionen und Maßnahmen

Europaratskonvention

Gemäß Artikel 23 unternimmt jede Vertragspartei erforderliche gesetzgeberische und andere Maßnahmen, um Menschenhandel angemessen strafrechtlich zu sanktionieren und abzuschrecken. Absatz 3 nennt als geeignete Maßnahmen unter anderem die Einziehung von Tatwerkzeugen, Erträgen und Vermögensgegenständen.

Denkschrift

Zu Absatz 3 verweist die Denkschrift unter anderem auf die Regelungen zur Einziehung von Tatwerkzeugen nach § 74 Abs. 1 StGB, zur Abschöpfung von Taterträgen über das Institut des Verfalls nach § 73 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 und Abs. 2 Satz 2 sowie den Wertersatzverfall nach § 73a StGB.

Stellungnahme

Der KOK begrüßt die genannten Regelungen, möchte aber zu bedenken geben, dass Erfahrungen aus der Strafverfolgung und den Fachberatungsstellen zeigen, dass die zur

Verfügung stehenden Instrumente nicht in allen Fällen und ausreichend zur Anwendung kommen. Hier besteht Nachbesserungsbedarf.

Der KOK fordert außerdem, Gewinnabschöpfungsmittel direkt, beispielsweise über Hilfsfonds, zur Unterstützung und Entschädigung der Betroffenen sowie zur Finanzierung der Unterstützungs- und Strafverfolgungsmaßnahmen zu verwenden.

Kapitel V – Ermittlung, Strafverfolgung und Verfahrensrecht

Artikel 27: Verfolgung auf Antrag oder von Amts wegen

Europaratskonvention

Gemäß Artikel 27 Absatz 3 sollen die Vertragsparteien dafür Sorge tragen, dass nichtstaatliche Vereinigungen wie Fachberatungsstellen sowie andere Gruppen, Vereinigungen und/oder Stiftungen Betroffenen von Menschenhandel im Strafverfahren beistehen und sie unterstützen können, sofern die Person dies möchte und einwilligt.

Denkschrift

Die Denkschrift zählt hier den Zugang zu Fachberatungsstellen und die Möglichkeit des Beistandes durch Vertrauenspersonen nach § 406 f Absatz 2 StPO auf.

Stellungnahme

Der KOK weist darauf hin, dass der Zugang zu Fachberatungsstellen oder anderen geeigneten Ansprechstellen wesentlich von der frühzeitigen und umfassenden Information der Betroffenen über diese Möglichkeiten abhängt.

Der KOK empfiehlt für die Kooperationskonzepte in den Bundesländern eine Regelung, die die Einbindung der Fachberatungsstellen zu einem frühen Zeitpunkt vorschreibt. Außerdem weisen wir an dieser Stelle auf die Notwendigkeit einer gesicherten Finanzierung der Fachberatungsstellen hin, damit sie diese Unterstützungs- und Beistandstätigkeit für Betroffene in adäquatem Umfang ausführen können.

In diesem Zusammenhang sei auch noch einmal auf die Notwendigkeit der Einführung des Zeugnisverweigerungsrechts für BeraterInnen hingewiesen (s.a. Ausführungen zu Artikel 12 Absatz 1).

Artikel 28: Schutz von Opfern, Zeugen, beziehungsweise Zeuginnen und Personen, die mit Justizbehörden zusammenarbeiten

Europaratskonvention

Artikel 28 fordert spezielle Maßnahmen zum Schutz der Betroffenen, d. h. der Opfer, der (Opfer-)ZeugInnen und Familienmitglieder. In Absatz 2 werden Maßnahmen wie Identitätsänderung, Wohnortswechsel usw. aufgeführt.

Denkschrift

Die Denkschrift verweist in Hinsicht auf Absatz 2 auf das Zeugenschutzharmonisierungsgesetz.

Stellungnahme

Der KOK merkt an, dass das Zeugenschutzharmonisierungsgesetz nur in sehr wenigen Fällen zum Tragen kommt, da verschiedene Anforderungen des Zeugenschutzes sehr hoch sind und nur äußerst selten auf Betroffene von Menschenhandel angewendet werden.

Der KOK fordert weiterhin umfassende Schutzmaßnahmen für Betroffene (Opfer und Opferzeuginnen) und ihre nächsten Familienmitglieder (z.B. Kinder, weil sie besonders schutzbedürftig sind). Diese müssen unabhängig von ihrer Aussagebereitschaft, auf der Basis des Opferschutzes und der Gewährung umfassender Rechte für Opfer von Menschenhandel, gewährt werden.

Berlin, den 18.08.2011