

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Familie,
Senioren, Frauen u. Jugend

Ausschussdrucksache
17(13)161e



Schriftliche Stellungnahme
des Deutschen Instituts für Menschenrechte
für das öffentliche Fachgespräch „Europaratsübereinkommen zur Bekämpfung des
Menschenhandels“

des Ausschusses
für Familie, Frauen, Senioren und Jugend
am 19. März 2012

Heike Rabe

Fragenkatalog für das öffentliche Fachgespräch zum Gesetzentwurf zur Umsetzung der Europaratskonvention zur Bekämpfung des Menschenhandels (BT-Drucksache 17/7316, 17/8156) und zum Antrag auf BT-Drucksache 17/8156

Vorbemerkungen

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu seinen Aufgaben gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, angewandte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Seit Juni 2009 führt das Deutsche Institut für Menschenrechte in Kooperation mit der Stiftung „Erinnerung, Verantwortung und Zukunft“ das Projekt „Zwangsarbeit heute: Betroffene von Menschenhandel stärken“ durch. Der Schwerpunkt des Projekts liegt in der Stärkung der Rechte Betroffener, insbesondere deren Rechte auf Lohn und Entschädigung.

Mit der vorliegenden Stellungnahme konzentriert sich das Institut neben dem europarechtlichen Umsetzungsbedarf auf die grundgesetzlich und völkerrechtlich verbürgten Menschenrechte und nimmt damit seine Brückenfunktion zwischen dem internationalen und nationalen Menschenrechtsschutz wahr. Der rechtlich begründete Umsetzungsbedarf zur Verbesserung der Situation der Betroffenen von Menschenhandel in Deutschland wird empirisch gestützt durch die Forschungsergebnisse und praktischen Erfahrungen des Projekts. Das Institut nimmt nach Schwerpunkten seiner Expertise entlang dem Fragenkatalog des Ausschusses Stellung.

Menschenhandel ist eine Verletzung elementarer Rechte der Betroffenen und löst als strukturelles Phänomen menschenrechtliche Verantwortung der Herkunfts-, Transit- und Zielstaaten aus. Zeugnis dieser sind bereits aus den allgemeinen Menschenrechtsverträgen ergebenden Verpflichtungen sind zum einen die im letzten Jahrzehnt abgeschlossenen speziellen internationalen und regionalen völkerrechtlichen Verträge zur Bekämpfung des Menschenhandels (wie der Europaratskonvention gegen Menschenhandel), zum anderen einige Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, welche die menschenrechtlichen Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten der Staaten gegenüber Betroffenen von Menschenhandel näher ausgelegt haben.

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?

Die Europaratskonvention verpflichtet die Staaten in Art. 14 dazu, die Möglichkeit einer Aufenthaltserlaubnis für minderjährige (unter 18 Jahre) Betroffene von Menschenhandel unabhängig von ihrer Kooperationsbereitschaft in einem Strafverfahren vorzusehen. Dies erfordert zwingend die Änderung des Aufenthaltsrechts.

Aufenthaltserlaubnis für minderjährige Opfer auf der Grundlage des Kindeswohls unabhängig von der Aussagebereitschaft in einem Strafverfahren

In Art. 14 eröffnet die Konvention den Staaten die Möglichkeit, nur in Bezug auf erwachsene Betroffene eine Aufenthaltserlaubnis entweder aufgrund ihrer persönlichen Situation (so

genanntes „italienisches Modell“) oder nur unter der Voraussetzung der Kooperation im Strafverfahren zu erteilen (geltende Rechtslage in Deutschland). In Bezug auf betroffene Kinder wird im Einklang mit der Kinderrechtskonvention festgehalten, dass der Aufenthaltstitel auf der Basis des Kindeswohls zu erteilen ist. In Nr. 186 des Begründungstextes zur Konvention wird dazu explizit ausgeführt, dass das Kindeswohl entscheidender Maßstab für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis ist. Im deutschen Aufenthaltsgesetz gibt es keine Norm, die für die Opfergruppe der minderjährigen Betroffenen von Menschenhandel einschlägig ist und die als Prüfungsmaßstab eine regelmäßige Berücksichtigung des Kindeswohls zulässt. In Frage kämen dafür nach der Systematik des Aufenthaltsgesetzes nur die Aufenthaltstitel aus dem Abschnitt 5 (Aufenthalt aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen): §§ 22 und 24 Aufenthaltsgesetz gewähren Aufenthaltstitel nur für nicht einschlägige Personengruppen - „Ausländer aus dem Ausland“ und „Vertriebene“. Auf der Grundlage von §§ 23 und 23a können Aufenthaltsrechte gewährt werden bei besonders gelagerten politischen Interessen oder Härtefällen. Beide Normen setzen politisches Einschließungsermessen voraus und begründen keine subjektiven Rechte. Auch § 25 AufenthG, der einen Aufenthalt aus humanitären Gründen gewährt, erfüllt in keiner der verschiedenen Alternativen die Anforderung aus der Konvention. Prüfungsmaßstab für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach Abs. 1, 2 und 3 sind ausschließlich die Verhältnisse in den Herkunftsländern der Betroffenen. § 25 Abs. 4 setzt einen rechtmäßigen Aufenthalt voraus, den Betroffene von Menschenhandel, die DrittstaaterInnen sind, in der Regel nicht haben. § 25 Abs. 4a gewährt die Aufenthaltserlaubnis für Opfer von Menschenhandel und ist thematisch am einschlägigsten. Zwingende Voraussetzung für § 25 Abs. 4a Aufenthaltsgesetz sind aber die Erforderlichkeit der Anwesenheit des Opfers im Bundesgebiet und die Aussagebereitschaft im Strafverfahren. Liegen diese Voraussetzungen nicht vor, ist kein Ermessenspielraum eröffnet, in dem eine Kindeswohlprüfung stattfinden könnte. Unberücksichtigt bleiben auch die Fälle, in denen es gar nicht zu einem Strafverfahren kommt.

Der Wortlaut der Konvention verpflichtet die Staaten zur Gewährung eines Aufenthaltstitels (residence permit). Eine Duldung genügt den Anforderungen des Konventionstextes nicht. Die Konvention unterscheidet diesbezüglich genau. So ist zum Beispiel an anderer Stelle in Art. 13 die Bedenkfrist formuliert als ein Zeitraum, „in dem keine aufenthaltsbeendenden Maßnahmen durchgeführt werden dürfen“.

Auch der Zusatz „soweit rechtlich erforderlich“ in Art. 14 Abs. 2 eröffnet für die Umsetzung der Konvention in Deutschland keinen Spielraum. Gemäß Nr. 186 des Begründungstextes der Konvention ist dieser Zusatz den unterschiedlichen Rechtsordnungen geschuldet, in denen Kinder vereinzelt keine Aufenthaltserlaubnis benötigen.

Die Konvention stellt es in das Ermessen der Staaten, die Dauer der Aufenthaltserlaubnis festzulegen. Sie muss nach dem Wortlaut von Art. 14 verlängerbar sein.

Vorschlag für eine konsequente Umsetzung:

- Änderung von § 25 4a AufenthG: Einführung einer Aufenthaltserlaubnis, wenn dies zum Wohl des Kindes erforderlich ist.
- Änderung von § 26 AufenthG:
 - Festsetzung der Dauer der Aufenthaltserlaubnis auf mindestens 1 Jahr.
 - Die Dauer ist verlängerbar solange es zum Wohl des Kindes erforderlich ist.
 - Besitzt die betroffene minderjährige Person seit drei Jahren eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4a, ist eine Niederlassungserlaubnis zu erteilen, wenn die dauerhafte Integration dem Kindeswohl entspricht.
- Änderung von § 44 AufenthG: Berechtigung der minderjährigen Betroffenen zur Teilnahme an einem Integrationskurs

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

Unterstützung der EU-BürgerInnen, die Opfer von Menschenhandel sind, unabhängig von ihrer Kooperationsbereitschaft im Strafverfahren

Art. 12 Abs. 1a i.V.m. Abs. 6 der Konvention verpflichtet die Staaten, für Opfer von Menschenhandel unabhängig von ihrer Kooperationsbereitschaft im Strafverfahren Bedingungen zu schaffen, unter denen ihr Lebensunterhalt sichergestellt ist. DrittstaaterInnen haben im Rahmen der Bedenkfrist nach § 59 Abs. 7 AufenthG unabhängig von ihrer Aussagebereitschaft Anspruch auf Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. EU- BürgerInnen, die in einem Strafverfahren aussagen, können derzeit Leistungen nach dem SGB II erhalten. Für sie gilt auch der Leistungsausschluss nach § 7 Abs. 1, S. 2, Nr. 1 SGB II in den ersten drei Monaten nicht. Dies ist mittlerweile über einen fachlichen Hinweis zu § 7 SGB II der Bundesagentur für Arbeit in der Fassung vom 20.11.2011 klargestellt worden. Unklar ist aber die Rechtslage für Opfer, die nicht aussagebereit sind oder die eine Bedenkzeit brauchen. So sieht zwar der Wortlaut des fachlichen Hinweises zu § 7 SGB II keine Differenzierung zwischen ZeugenInnen und Nicht-ZeugenInnen vor und spricht generell von „EU-Bürger(n) aus Mitgliedstaaten, die Opfer (...) geworden sind“. Die Argumentationsgrundlage ist aber das im FreizügG/EU enthaltene Schlechterstellungsverbot, das sicherstellt, dass das AufenthG auch für EU-BürgerInnen Anwendung findet, wenn es eine günstigere Rechtsstellung vermittelt als das FreizügG/EU (vgl. § 11 Abs. 1 Satz 5 FreizügG/EU). Dies wiederum knüpft an § 25 4a AufenthG an, der die Zeugenaussage voraussetzt.

Zum einen ist die Rechtslage daher unklar und zum anderen hat die Weisung keine verbindliche Rechtskraft. Es muss eine Regelung für Betroffene EU-BürgerInnen unabhängig von ihrer Kooperationsbereitschaft im Strafverfahren auf Gesetzesebene getroffen werden.

Identifizierung und Unterstützung der DrittstaaterInnen, die Opfer von Menschenhandel sind, unabhängig von ihrer Kooperationsbereitschaft im Strafverfahren

Neben der Verpflichtung zur Versorgung der Opfer von Menschenhandel nach Art. 12 Abs. 1a i.V.m. Abs. 6 sieht Art. 10 Abs. 2 der Konvention vor, dass die Staaten alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen haben, um die Opfer als solche zu identifizieren. Art. 13 Abs. 1 der Konvention verpflichtet die Vertragsstaaten hierzu, den Betroffenen eine Bedenk- und Erholungsfrist von mindestens 30 Tagen zu gewähren. Die Staaten müssen entsprechende gesetzliche Ansprüche einräumen bzw. Maßnahmen ergreifen und deren tatsächliche Anwendung sicherstellen.

Der für Opfer von Menschenhandel im deutschen Recht bereits seit Jahren bestehende Anspruch auf eine Ausreisefrist wurde im Rahmen der Umsetzung der EU-Sanktionsrichtlinie auf drei Monate erhöht und um die Opfer einer Straftat nach § 10 Absatz 1 oder § 11 Absatz 1 Nummer 3 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes oder nach § 15a des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes¹ in § 59 Abs. 7 Aufenthaltsgesetz erweitert. Der Anspruch ist zu gewähren, sobald Anhaltspunkte für eine Straftat vorliegen. Die Haltung der Betroffenen zu einem Strafverfahren ist in dem Moment irrelevant. Die Opfer sollen sich in der Zeit erholen können und, unterstützt durch eine Fachberatung, eine informierte Entscheidung darüber treffen, ob sie in einem Strafverfahren gegen die TäterInnen aussagen wollen.

¹ Beschäftigung von Personen ohne erforderliche Arbeits- oder Aufenthaltserlaubnis zu Bedingungen, die in einem auffälligen Missverhältnis zu den Bedingungen deutscher Arbeitnehmer stehen.

Die Erfahrungen der Praxis aus der Vergangenheit haben gezeigt, dass die Norm wenig bekannt ist und nur sehr restriktiv angewandt wird.² Hier gibt es zwei Problemkreise:

1. Betroffene, die mit der Polizei in Kontakt kommen und schnell zu einer Aussage bereit sind, benötigen die Bedenkfrist nicht, da sie direkt eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 4a AufenthG erhalten. Betroffene, die von der Polizei aufgegriffen werden und die sich ambivalent oder ablehnend zeigen und bei denen noch unklar ist, ob sie Opfer sind, erfolgt keine konsequente Anwendung der Bedenkfrist.

2. Potentielle Betroffene, die nicht von der Polizei aufgegriffen werden, sondern den Erstkontakt mit Beratungsstellen haben³, können dort nur für eine begrenzte Zeit, überwiegend auf Spendenbasis, unterstützt werden und haben ohne Aufenthaltserlaubnis oder Duldung keinen Anspruch auf Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Sie wenden sich nicht an die Polizei solange sie eine Ausweisung fürchten müssen. Für diese Betroffenen greift die Bedenkfrist nicht. Sie werden nicht durch den Staat als Opfer identifiziert und entsprechend auch nicht gemäß den Vorgaben der Konvention versorgt.

Vorschlag zur Umsetzung

Als Grundlage für die Erteilung der dreimonatigen Bedenkfrist müsste auch die schriftliche Einschätzung einer Beratungsstelle ausreichend sein, die bewertet, ob Anhaltspunkte für Menschenhandel bzw. Arbeitsausbeutung vorliegen. Aus Gründen der Qualitätssicherung und Missbrauchsprävention müsste es sich hierbei um Beratungsstellen mit einer ausgewiesenen fachlichen Expertise im Bereich Menschenhandel / Arbeitsausbeutung/ Illegalität handeln, die in eine formalisierte Kooperation mit der Polizei eingebunden sind. Mittlerweile gibt es in 13 Bundesländern sogenannte Kooperationsverträge Menschenhandel zwischen Fachberatungsstellen und der Polizei. Auf der Grundlage dieser Vereinbarung müsste mit der Praxis eine tragbare Lösung erarbeitet werden, welche Fachstelle die Bewertung übernimmt. Die Stelle müsste dann auch in die Kooperationsvereinbarung mit aufgenommen werden.

Aktuell wird vom Bundeskriminalamt eine Indikatorenliste zum Erkennen von Menschenhandel erarbeitet, die verpflichtend als Grundlage für die Bewertung dienen könnte.

c. im Bereich des Straf- und Strafprozessrechts?

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

Einführung von Aufenthaltsrechten zur Durchsetzung von Lohn- und Entschädigungsansprüchen für Opfer von Menschenhandel - Gleichbehandlung mit Betroffenen von schwerer Arbeitsausbeutung

Im Rahmen der Umsetzung der EU- Sanktionsrichtlinie hat der Gesetzgeber einige begünstigende Regelungen für MigrantInnen eingeführt, die ohne die erforderliche Arbeits- oder Aufenthaltserlaubnis beschäftigt und dabei schwer wirtschaftlich ausgebeutet wurden⁴. Unter anderem wurde ein befristeter Aufenthaltstitel zur Geltendmachung von eigenen Lohnansprüchen nach dem Strafverfahren gegen die TäterInnen eingeführt (§ 25 Abs. 4b AufenthG). Die Regelungen sind nicht anwendbar auf Betroffene von Menschenhandel zur

² Es gibt keine öffentlich zugängliche, statistische Erfassung der jährlich nach § 59 Abs. 7 (vorher § 50 Abs. 2a) AufenthG erteilten Duldungen.

³ Nach Einschätzung der Fachberatungsstellen gegen Menschenhandel kommen auf ein polizeibekanntes Opfer vier Betroffene, die in der Beratung unterstützt werden.

⁴ Opfer einer Straftat nach § 10 Absatz 1 oder § 11 Absatz 1 Nummer 3 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes oder nach § 15a des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes.

sexuellen Ausbeutung und zur Arbeitsausbeutung, die in einem Strafverfahren gegen die TäterInnen ausgesagt haben und verstoßen gegen den allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz.

Dieser Anspruch muss sich auf Betroffene von Menschenhandel erstrecken. § 25 4a AufenthG ist entsprechend zu ändern (**siehe dazu ausführlich unter Frage 10**).

Regelmäßige und frühzeitige Information in einer für die Betroffenen verständlichen Sprache durch alle relevanten Kontrollbehörden

Art. 15 Abs. 1 des Übereinkommens sieht die umfassende Information der Betroffenen über ihre Rechte sowie über deren Durchsetzbarkeit in Gerichts- oder Verwaltungsverfahren ab dem ersten Kontakt mit den zuständigen Behörden vor. Der Begriff der zuständigen Behörden wird im explanatory report der Konvention definiert als offizielle Stellen, die zuerst in Kontakt mit den Betroffenen kommen können. Das sind in Deutschland Kontrollbehörden im weitesten Sinn, wie zum Beispiel Polizei, Gewerbeaufsicht oder die Finanzkontrolle Schwarzarbeit.

Die aktuelle Rechtslage sieht in § 406h Strafprozessordnung (StPO) lediglich eine Informationspflicht über die Rechte der Betroffenen im Zusammenhang mit einem Strafverfahren vor.

Darüber hinaus sind gemäß § 59 Abs. 8 AufenthG irregulär beschäftigte MigrantInnen vor ihrer Abschiebung über ihre Rechte aus Art. 6 Abs. 2 und Art. 13 der EU-Sanktionsrichtlinie zu unterrichten. Die existierenden Regelungen sind in mehrfacher Hinsicht unzureichend:

- § 406h StPO schließt alle Betroffenen aus, in deren Fall es kein Ermittlungsverfahren gibt. Darüber hinaus beschränkt sich die Informationspflicht auf die Rechte der Betroffenen im Strafverfahren. Insbesondere im Bereich der Arbeitsausbeutung werden derzeit nur wenige Betroffene überhaupt identifiziert, so dass diese Gruppe kaum über ihre Rechte informiert wird.
- Die Informationspflicht aus § 59 Abs. 8 AufenthG erfüllt die Anforderungen aus der Konvention nicht. Der im Gesetz formulierte Zeitpunkt für die Information kurz vor der Abschiebung ist zu spät, um tatsächlich noch Rechte einzuklagen zu können und widerspricht dem Wortlaut der Konvention, der die Information ab dem ersten Kontakt mit den zuständigen Behörden fordert. Darüber hinaus umfasst § 59 Abs. 8 AufenthG nur vollziehbar ausreisepflichtige Betroffene.

Vorschlag zur Umsetzung

Zur konsequenten Umsetzung der Rechtsansprüche der Betroffenen auf Lohn und Schadenersatz sind die Informationspflichten auf alle Kontrollbehörden auszuweiten und so früh wie möglich im Prozess der Opferidentifikation zu verankern.

Hier bietet es sich an, im Rahmen der Prüfbefugnisse der Finanzkontrolle Schwarzarbeit in Abschnitt 2 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes eine Hinweispflicht einzuführen für den Fall, dass Personen angetroffen werden, die von Menschenhandel oder schwerer Arbeitsausbeutung betroffen sind. Die Betroffenen sind darauf hinzuweisen, dass sie Unterstützung und Hilfe durch Opferhilfeeinrichtungen oder Gewerkschaften erhalten können, etwa in Form einer Beratung oder Rechtsschutz, nach Maßgabe der §§ 59 Abs. 7, § 25 Abs. 4a, b Aufenthaltsgesetz eine Aufenthaltserlaubnis erhalten können oder ihnen eine dreimonatige Ausreisefrist gesetzt werden kann, und die aus dem Beschäftigungsverhältnis erwachsenen arbeits- und sozialrechtlichen Ansprüche geltend machen können.

Eine entsprechende Vorschrift ist in der Gewerbeordnung unter Titel VII, III (Aufsicht) einzuführen.

Regelmäßige Entschädigung nach dem Opferentschädigungsgesetz für alle Betroffenen von Menschenhandel

Die Vertragsstaaten sind nach Art. 15 Abs. 4 der Konvention verpflichtet, die Entschädigung

der Opfer zu gewährleisten. Das hierfür in Deutschland im sozialen Entschädigungsrecht vorgesehene Regelwerk des Opferentschädigungsgesetzes (OEG) ist zum einen auf Betroffene von Gewalttaten mit rechtmäßigem Aufenthalt beschränkt. Zum anderen greift der Tatbestand in der Praxis kaum. Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthaltsstatus sind grundsätzlich von den Ansprüchen ausgeschlossen. Eine Ausnahme wird nur bei ZeugInnen in Strafverfahren gemacht.⁵ Können die TäterInnen nicht ermittelt werden oder werden die Betroffenen nicht als ZeugInnen benötigt, bleibt ihr Aufenthaltsstatus irregulär und sie sind nicht vom Anwendungsbereich des OEG umfasst. Vergleichbare Beschränkungen von Entschädigungsansprüchen in Österreich und Zypern sind bereits von der Expertengruppe GRETA, die die Umsetzung der Konvention überwacht, aufgegriffen worden. Der Ausschuss hat an beide Länder Empfehlungen ausgesprochen, wonach das jeweilige staatliche Entschädigungssystem für Betroffene unabhängig von deren Nationalität oder Aufenthaltsstatus zugänglich gemacht werden soll.

Darüber hinaus erweist sich das deutsche OEG auch mit seinen einzelnen Tatbestandsvoraussetzungen und Versagungsgründen als unzureichend für typische Verläufe des Deliktes Menschenhandel. Betroffene von Menschenhandel erhalten in der Praxis daher kaum staatliche Entschädigungsleistungen.⁶ TäterInnen erlangen Verfügungsgewalt über ihre Opfer durch Gewalthandlungen, Täuschung oder Drohung mit Repressalien wie Abschiebung oder Gewalt. Leistungen nach dem OEG können aber nur aufgrund von Gewalthandlungen direkt gegen die Opfer gewährt werden. Selbst wenn diese Voraussetzung vorliegt, ist es häufig schwierig, einen eindeutigen Kausalzusammenhang zwischen dem entschädigungsfähigen Gesundheitsschaden und einer spezifischen Gewalttat zu belegen, da die Betroffenen darüber hinaus zum Teil gewalttätigen Kunden ausgesetzt sind, sowie unterprivilegierte Familienverhältnisse und schwierige Migrationsprozesse erlebt haben.

Dazu kommt, dass das OEG Verfahren faktisch kaum ohne ein Strafverfahren gegen die TäterInnen durchführbar ist. Dies ist ein weiteres Hindernis für zahlreiche Betroffene, in deren Fall es nicht zu einem Verfahren kommt.

Diese Hindernisse sind bei der anstehenden Reform des OEG zu berücksichtigen.

Falls ja, wo sehen Sie den Nachbesserungsbedarf am dringendsten?

Bei der Umsetzung der Europaratskonvention ist zu berücksichtigen, dass sich die Situation der Opfer aus Drittstaaten und Opfer aus der EU aufgrund der aufenthaltsrechtlichen Situation grundlegend unterscheidet. Daraus ergeben sich unterschiedliche Umsetzungserfordernisse und Dringlichkeiten ergeben.

In Bezug auf die DrittstaaterInnen besteht der dringlichste Nachbesserungsbedarf im Bereich des Aufenthaltsrechts.

Neben der Nachbesserung im Aufenthaltsgesetz ist es für die Durchsetzung der Ansprüche aller Betroffenen entscheidend, dass frühzeitig, idealerweise im Zusammenhang mit ersten Kontrollen, sichergestellt wird, dass potentiell Betroffene über ihre Rechte und die vorhandenen Unterstützungsmöglichkeiten informiert werden.

⁵ Rundschreiben des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung vom 5. März 2001.

⁶ Rabe, Heike: Entschädigung und Entlohnung für Betroffene von Menschenhandel in Deutschland, in: Follmar-Otto/ Rabe: Menschenhandel in Deutschland, Berlin 2009, S. 80ff.

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?

Grundsätzlich ist es wichtig, die Funktionen der Koordination und der Berichterstattung voneinander zu trennen. Dies ist in jüngeren menschenrechtlichen Verträgen, wie zum Beispiel in Art. 33 des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen klar vorgegeben. Die Koordination von Maßnahmen der Behörden und anderen öffentlichen Stellen soll durch einen staatlichen Mechanismus übernommen werden, der die Durchführung der entsprechenden Maßnahmen in verschiedenen Bereichen und auf verschiedenen Ebenen erleichtert (Art. 33 Abs. 1). Wohingegen für die Überwachung der Durchführung des Übereinkommens ein unabhängiger Mechanismus vorgesehen ist (Abs. 2).

In Deutschland kann die Bund-Länder-AG Frauenhandel als ein Koordinierungsmechanismus bewertet werden. Deren Zuständigkeit beschränkt sich aktuell aber auf das Thema Frauenhandel und damit nur auf einen Teilaspekt des Menschenhandels. Für eine Koordination einer staatlichen Gesamtstrategie gegen Menschenhandel ist die Struktur weiterzuentwickeln. Hierzu wären zunächst folgende nächste Schritte erforderlich:

- Bestimmung der Zuständigkeiten in allen mit dem Thema befassten Bundesressorts
- Übernahme der Federführung durch ein Ressort
- Erstellung eines Handlungs- und Überprüfungsrahmens für die Koordination, zum Beispiel ein Maßnahmenplan oder ein Aktionsplan.

Die Umsetzung der Maßnahmen müssten dann von einer unabhängigen Stelle wie der Berichterstatteerstelle begleitet und evaluiert werden.

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

Über die Verpflichtung zur Erwägung im Rahmen der Umsetzung der Europaratskonvention hinaus, sieht Art. 19 der Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates die Verpflichtung Deutschlands vor, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um nationale Berichterstatteer einzusetzen oder gleichwertige Mechanismen einzuführen.

Die Einsetzung einer Stelle oder ähnlicher Mechanismen wird somit im Verfahren der Richtlinienumsetzung zwingend, da es in Deutschland derzeit keine solche Stelle gibt. Punktuell werden Elemente der Berichterstattung von der Bund-Länder-AG Frauenhandel (BLAG) wahrgenommen. Deren Zuständigkeit beschränkt sich aktuell aber auf das Thema Frauenhandel und damit nur auf einen Teilaspekt des Menschenhandels. Darüber hinaus erfüllt die BLAG unter der Federführung des BMFSFJ auch nicht das Kriterium der Unabhängigkeit. Die Themen und Arbeitsschwerpunkte der BLAG werden überwiegend durch das Ministerium gesetzt. Die BLAG ist im Schwerpunkt mit VertreterInnen staatlicher Stellen besetzt.

Auch kann die BLAG nicht alle Aufgaben erfüllen, die in der Richtlinie vorgesehen sind. Die Bewertung der Entwicklungen beim Menschenhandel, Messung der Ergebnisse der

Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels, Sammlung statistischer Daten sowie Berichterstattung können aufgrund von Ressourcen und Konstruktion nur punktuell und nicht systematisch oder gar regelmäßig erfolgen. Die Sammlung statistischer Daten im Bereich des Menschenhandels erfolgt über das Lagebild Menschenhandel des Bundeskriminalamtes. Einzelnormen im Bereich des Aufenthaltsrechts werden zum Teil über das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge erfasst. Nichtregierungsorganisationen erheben Daten überwiegend mit Blick auf die Anforderungen durch den Zuwendungsgeber. Eine systematische Auswertung der Daten erfolgt nur im Bereich der Strafverfolgung durch das Bundeskriminalamt.

Vor diesem Hintergrund ist die Einführung einer unabhängigen Berichterstattungsstelle notwendig. Der Mehrwert einer Berichterstattungsstelle ergibt sich aus folgenden Voraussetzungen:

- Breite thematische Zuständigkeit, die alle Formen von Menschenhandel und schwerer Arbeitsausbeutung umfasst
- Inhaltliche und politische Unabhängigkeit der Stelle mit Blick auf die Auswahl und Bearbeitung von Themen sowie Abgabe von Empfehlungen an staatliche wie nichtstaatliche Stellen
- Gewährung der funktionellen Unabhängigkeit dadurch, dass die Leitung der Stelle nicht an die Legislaturperiode gekoppelt und wird in einem unabhängigen Verfahren ausgewählt wird
- Hoher Grad an Partizipation der Zivilgesellschaft
- Befugnis zu eigener Datenerhebung
- Berechtigung zur Dateneinsicht bei staatlichen Stellen unter Wahrung datenschutzrechtlicher Grundsätze
- Gleichrangiges Gewicht bei der Erhebung und Bewertung von Daten in den Bereichen Kriminalitätsbekämpfung und Opferrechten

Vorschlag für eine Struktur

Die Berichterstattung ist nach den Zielen der Richtlinie, der Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels sowie dem Schutz der Rechte der Opfer von Menschenhandel, ausgerichtet. Die Zuständigkeit der Berichterstattungsstelle erstreckt sich auf die Phänomene Menschenhandel und schwere Arbeitsausbeutung und umfasst schwerpunktmäßig den Geltungsbereich der Vorschriften §§ 180a, 181a, 232, 233, 233a, 236, 291 des Strafgesetzbuches sowie der Vorschriften § 10 Absatz 1 oder § 11 Absatz 1 Nummer 3 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes und nach § 15a des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes.

Hintergrund dafür ist das Ziel, die Engführung auf die strafrechtliche Definition des Menschenhandels zu vermeiden. Forschungsergebnisse⁷ haben gezeigt, dass Menschenhandel und schwere Formen der Arbeitsausbeutung in der Praxis zum Teil ineinander übergehende Phänomene und nur selten trennscharf voneinander zu definieren sind. Der Unrechtsgehalt sowie Verletzungsfolgen bei den Betroffenen sind vergleichbar. So ist für eine Berichterstattung, die eine differenzierte Bewertung über Ursachen und Entwicklungen des Phänomens sowie die Situation der Opfer leistet, eine breitere thematische Zuständigkeit zu wählen.

- Aufgabe einer Berichterstattungsstelle
 - Beobachtung und Bewertung der nationalen Entwicklungen im Bereich Menschenhandel / schwere Arbeitsausbeutung
 - Messung der Ergebnisse von Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels und der schweren Arbeitsausbeutung unter besonderer

⁷ BMAS 2011, Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung.

- Berücksichtigung der Maßnahmen zur Durchsetzung der Rechte der Betroffenen
- Entwicklung von Konzepten, Strategien, Maßnahmen zur Verbesserung der rechtlichen und tatsächlichen Situation der Betroffenen von Menschenhandel /schwerer Arbeitsausbeutung
- Maßnahmen zur Umsetzung der Aufgaben
 - Berichterstattung an den Bundestag über die Entwicklung der Bekämpfung des Menschenhandels alle zwei Jahre
 - Sammlung und Auswertung von Daten staatlicher und nichtstaatlicher Einrichtungen
 - Regelmäßige Konsultationen insbesondere mit Organisationen der Zivilgesellschaft, die im Bereich der Stelle tätig sind
 - Regelmäßige Konsultationen mit den in ihrem Zuständigkeitsbereich tätigen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages
 - Durchführung wissenschaftlicher Untersuchungen

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?

a) Wie beurteilen Sie die Entwicklung der Unterstützungsstrukturen für Opfer des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung/zur Arbeitsausbeutung in Deutschland?

Für Betroffene von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung existiert in Deutschland eine gut funktionierende Unterstützungsstruktur, die als ein systematisches Gesamtkonzept über die Jahre von der regionalen bis zur Bundesebene aufgebaut wurde. In wieweit die personellen und finanziellen Ressourcen innerhalb dieses Gesamtkonzeptes ausreichend sind, kann das Institut nicht beurteilen.

Darüber hinaus braucht es eine konsequente Erweiterung der existierenden Struktur an drei Stellen. Maßstab bei der Konzeptionierung weiterer Maßnahmen sollte vor dem Hintergrund existierender Erfahrung, Ressourcenknappheit und der vergleichsweise niedrigen Fallzahlen die Vermeidung des Aufbaus von Doppelstrukturen sein.

Unterstützungsstruktur für Betroffene von Arbeitsausbeutung ausbauen

Die existierende Unterstützungsstruktur gegen Menschenhandel, die sich langsam auf die Betreuung von Betroffenen der Arbeitsausbeutung einstellt, deren Mandat sich aber überwiegend auf die Betreuung von Frauen und zum Teil „nur“ auf Frauen, die Opfer von sexueller Ausbeutung sind, beschränkt, muss für einen breiteren Unterstützungsansatz ausgebaut werden.

Im Sinne eines umfassenden Präventionsansatzes bietet es sich an, parallel dazu verstärkt niedrigschwellige Beratungsangebote für solche Formen von Arbeitsausbeutung zu machen, die nicht die Voraussetzungen von Menschenhandel erfüllen, da die beiden Phänomene wenig trennscharf sind und verschiedene Stadien eines Entwicklungsprozesses sein können. In diesem Bereich entwickeln sich aktuell verschiedene gewerkschaftliche Initiativen und Projekte, die weiter ausgebaut werden müssen.

Vor dem Hintergrund spezifischer regionaler Gegebenheiten, wie z.B. gewachsenen Unterstützungsstrukturen und Kooperationsbeziehungen, Bevölkerungsdichte, Stadt/Land, Stadtstaat/Flächenstaat, Migrationsaufkommen, Wirtschaftszweige mit Anfälligkeit für

Ausbeutung sollte die Entwicklung, Erprobung und Evaluation unterschiedlicher Modelle gefördert werden.

Umfassende Qualifizierung der Unterstützungsstruktur mit Blick auf die Rechte der Betroffenen

Abhängig von den existierenden Beratungsangeboten in der Region, dem Verlauf des Ausbeutungsprozesses und individuellen „Helfern“, gelangen Betroffene von Arbeitsausbeutung in Beratungsstellen mit unterschiedlichem Mandat. Zum Teil sind es Fachberatungsstellen gegen Menschenhandel, zum Teil haben sie den Fokus Illegalität, Arbeitsmigration oder Flüchtlinge. Nach dem Mandat richtet sich auch der Schwerpunkt der Beratung aus, so dass nicht in allen Stellen regelmäßig alle Ansprüche der Betroffenen bedacht werden. Langfristig muss ein Rechtsansatz gewährleistet werden, der alle relevanten Rechtsbereiche, Strafrecht, Aufenthaltsrecht, Zivilrecht, Arbeitsrecht und soziales Entschädigungsrecht umfasst. Dies kann durch rechtliche Qualifizierung und regionale Vernetzung gewährleistet werden.

Integration des Themas Arbeitsausbeutung in die bestehenden Kooperations- und Koordinierungsmechanismen zu Menschenhandel

- Die bereits 1997 einberufene Bund-Länder-AG Frauenhandel, an der Vertreter und Vertreterinnen von Bundes- und Landesministerien sowie Nichtregierungsorganisationen beteiligt sind, beobachtet bundesweite Entwicklungen im Bereich des Menschenhandels in Deutschland, erstellt Schwachstellenanalysen und befördert strukturelle Verbesserungen für die Betroffenen. Es sollte eine Erweiterung des Mandates auf alle Formen des Menschenhandels geprüft werden.
- Auf Bundesebene bildet der Dachverband der Fachberatungsstellen gegen Frauenhandel (Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e.V.) die Schnittstelle zwischen Fachberatungsstellen, Politik und Öffentlichkeit. Vom Verband und seitens des fördernden Ministeriums sollte eine Erweiterung des Mandates auf alle Formen und Opfer des Menschenhandels geprüft werden.
- In den meisten Bundesländern existieren landesweite und zum Teil regionale Koordinierungsmechanismen zum Thema Menschenhandel/Frauenhandel. Dabei handelt es sich um interdisziplinär zusammengesetzte sogenannte „Fachkommissionen“, „Runde Tische“ etc., welche die Aktivitäten der Region begleiten und die Situation von Betroffenen auf struktureller Ebene verbessern. In einigen Bundesländern erarbeiten und erproben diese Koordinierungsmechanismen die Integration des Themas Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung. Dabei werden unterschiedliche Konzepte umgesetzt. Weitere Konzeptentwicklungen sollten gefördert und evaluiert werden.
- In fast allen Bundesländern existieren sogenannte Kooperationsverträge, Kooperationskonzepte oder Kooperationsmechanismen, die die Zusammenarbeit zwischen Beratungsstellen und der Polizei in Fällen von Menschenhandel formalisieren. Diese Verträge beziehen sich bisher überwiegend auf Frauenhandel. Sie sollten, wie bereits in einigen Bundesländern geschehen, auf alle Bereiche des Menschenhandels erweitert werden.

b) Wie haben sich die im Kontext der Bekämpfung des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung entwickelten Kooperationsformen zwischen Polizei und Unterstützungseinrichtungen in Deutschland bewährt?

Zur Beantwortung dieser Frage hat das Institut keine Expertise.

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?

Im deutschen Aufenthaltsgesetz gibt es aktuell keine Norm, die die Vorgabe der Konvention für die Opfergruppe der minderjährigen Betroffenen von Menschenhandel umsetzt. Keine Norm lässt als Prüfungsmaßstab eine regelmäßige Berücksichtigung des Kindeswohls zu. In Frage kämen dafür nach der Systematik des Aufenthaltsgesetzes nur die Aufenthaltstitel aus dem Abschnitt 5 (Aufenthalt aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen):

- §§ 22 und 24 Aufenthaltsgesetz gewähren Aufenthaltstitel nur für nicht einschlägige Personengruppen oder Situationen, „Aufnahme von Ausländer aus dem Ausland“ und „Vertriebene“.
- Auf der Grundlage von §§ 23 und 23a können Aufenthaltsrechte gewährt werden bei besonders gelagerten politischen Interessen oder Härtefällen. Beide Normen setzen politisches Entschließungsermessen voraus und begründen keine subjektiven Rechte.
- Auch § 25 AufenthG, der einen Aufenthalt aus humanitären Gründen gewährt, erfüllt in keiner der verschiedenen Alternativen die Anforderung aus der Konvention. Prüfungsmaßstab für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach Abs. 1, 2 und 3 sind ausschließlich die Verhältnisse in den Herkunftsländern der Betroffenen. § 25 Abs. 4 setzt einen rechtmäßigen Aufenthalt voraus, den Betroffene von Menschenhandel, die DrittstaaterInnen sind, in der Regel nicht haben. § 25 Abs. 4a gewährt die Aufenthaltserlaubnis für Opfer von Menschenhandel und ist thematisch am einschlägigsten. Zwingende Voraussetzung für § 25 Abs. 4a Aufenthaltsgesetz sind aber die Erforderlichkeit der Anwesenheit des Opfers im Bundesgebiet und die Aussagebereitschaft im Strafverfahren. Liegen diese Voraussetzungen nicht vor, ist kein Ermessenspielraum eröffnet, in dem eine Kindeswohlprüfung stattfinden könnte.

Unberücksichtigt bleiben auch die Fälle, in denen es gar nicht zu einem Strafverfahren kommt.

Hier besteht zwingender Änderungsbedarf (siehe dazu den Vorschlag unter 1. a)

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?

Rechtlich zwingender Änderungsbedarf liegt vor in Bezug auf minderjährige Opfer von Menschenhandel (siehe dazu ausführlich unter 1.a).

Ein *rechtlich* zwingender Änderungsbedarf in Bezug auf erwachsene Betroffene kann aus dem Vertragstext nicht hergeleitet werden. Der englische Wortlaut lässt den Vertragsstaaten die Wahl zwischen der Gewährung eines Aufenthaltsrechts, das an die persönliche Situation des Opfers anknüpft oder der Gewährung eines Aufenthaltsrechts, das an die Kooperation im Ermittlungs- oder Strafverfahren gebunden ist. Hiernach können die Vertragsstaaten einen Aufenthaltstitel gewähren „in one or other of the two following situations or in both“. Dies wird in Nr.182 des explanatory report wiederholt und die beiden Varianten explizit als

nebeneinanderstehende oder miteinander kombinierbare Alternativen für die Staaten dargestellt⁸.

Auch aus der bisherigen Auslegung von Artikel 4 (Verbot der Sklaverei und Zwangsarbeit) der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) kann eine Verpflichtung der Staaten zur Gewährung von Aufenthaltstiteln unabhängig von der Kooperationsbereitschaft nicht abgeleitet werden. Der EGMR hat eine Reihe von Entscheidungen zu Artikel 4 gefällt, insbesondere zwei Entscheidungen - Siliadin gegen Frankreich⁹ und Rantsev gegen Zypern und Russland¹⁰ - sind für die vorliegende Problematik einschlägig. In dem Urteil gegen Zypern hat der EGMR die staatlichen Verpflichtungen im Zusammenhang mit Menschenhandel weiter ausdifferenziert und über die Verpflichtung zur effektiven Strafverfolgung hinaus insbesondere Bezug genommen auf die Ausgestaltung von administrativen Rahmen und dem Aufenthaltsrecht. Das Aufenthaltsrecht muss so gefasst sein, dass es Menschenhandel nicht ermutigt, erleichtert oder toleriert. Die Staaten sind verpflichtet, Regelungen zur Überwachung von Geschäftstätigkeiten zu erlassen, von denen bekannt ist, dass sich auch als Deckmantel für Menschenhandel benutzt werden.¹¹ Auf dieser Grundlage ließe sich im Einzelfall argumentieren, dass die Koppelung der Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis an einen Arbeitgeber in bestimmten Branchen Gefahr läuft, Artikel 4 EMRK zu verletzen, es lässt sich aber kein Anspruch auf eine bestimmte Form der Aufenthaltserlaubnis daraus ableiten.

Unabhängig davon ergibt sich aber zwingender Änderungsbedarf aus der Notwendigkeit zur effektiven Strafverfolgung sowie aus humanitären Gründen. Solange Betroffene von Menschenhandel, die sich gefährdet fühlen, kein längerfristiges Bleiberecht zugesichert werden kann, wird ein Teil der betroffenen Frauen und Männer nicht in den Strafverfahren gegen die TäterInnen kooperieren. Zumindest für diese Gruppe der unter bestimmten Bedingungen aussagebereiten Betroffenen ist eine Aufenthaltserlaubnis über die Dauer des Strafverfahrens hinaus unerlässlich. Dies würde dem sogenannten T-Visum entsprechen, das es seit 2000 in den USA für Opfer von Menschenhandel gibt.¹²

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?

Zu dem sogenannten Italienischen Modell liegen seit 1998 Erfahrungen vor. Artikel 18 des Immigration Consolidation Act (Teil des italienischen Migrationsrechts) eröffnet Betroffenen zwei Möglichkeiten, eine befristete Aufenthaltserlaubnis zu bekommen. Sie können sich für eine Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden entscheiden (sogenannter Juristischer Weg, entspricht der Rechtslage in Deutschland). Oder sie können die Strafverfolgung unterstützen, indem sie staatlich anerkannten spezialisierten Nichtregierungsorganisationen Informationen über die Tat geben, die diese an die Polizei weiterleiten (sogenannter Sozialer Weg). Die an dem Programm beteiligten Nichtregierungsorganisationen müssen in einem speziellen Verzeichnis registriert sein und eine Behörde als Partner haben. Die Aufenthaltserlaubnis wird zunächst für 6 Monate erteilt und kann dann bis zu einem

⁸ "The aim of these requirements is to allow parties to choose between granting a residence permit.....and granting a residence permit.....Parties likewise have the possibility of issuing residence permits in both situations."

⁹ Urteil vom 26.7.2005, Kammer II, Bsw. Nr. 73.316/01.

¹⁰ Urteil vom 7.1.2010, Kammer I, Bsw. Nr. 25.965/04.

¹¹ Siehe auch Meyer-Ladwig, EMRK Handkommentar 2011, Art. 4, Rz. 8.

¹² Mit dem Visum wird ein T Nonimmigrant Status begründet. Dieser gilt für 4 Jahre. Nach drei Jahren haben die Betroffenen die Möglichkeit, eine Greencard zu beantragen. Voraussetzungen für das Visum ist, dass die antragstellende Person ein Opfer von Menschenhandel ist und mit den Strafverfolgungsbehörden kooperiert. Darüber hinaus muss die Ausreise eine besondere Härte darstellen.

zusätzlichen Jahr verlängert werden. Eine Auswertung des Modells 2008 im Auftrag der Europäischen Kommission¹³ hat unter anderem gezeigt:

- Es gibt keinen erkennbaren Missbrauch durch irreguläre MigrantInnen, um ihren Status zu legalisieren.
- Das Modell hat positive Auswirkungen auf die Verurteilungsraten wegen Menschenhandel (Orfano, D'Angelo, B 5., S. 32).

In Bezug auf die Missbrauchsgefahr bei einer Einführung des italienischen Modells in Deutschland können keine zuverlässigen Angaben gemacht werden. Entscheidend sind die insgesamt konstant niedrigen Fallzahlen im Bereich Menschenhandel, die die Missbrauchsbedürfnisse relativieren sollten. So wurden beispielsweise seit März 2008 insgesamt 205 Aufenthaltserlaubnisse gemäß § 25 4a AufenthG erteilt. Am 31.12.2011 waren 49 Personen mit einem solchen Aufenthaltstitel im Ausländerzentralregister registriert.¹⁴

Das Bundeslagebild Menschenhandel des Bundeskriminalamtes weist für 2010 insgesamt 651 Betroffene in 494 Ermittlungsverfahren aus. Ein Großteil der Betroffenen waren deutsche Staatsangehörige oder EU-BürgerInnen.

Um Missbrauch zu minimieren und die positiven Auswirkungen des Modells erzeugen zu können, sollte bei einer Übertragung des „Italienischen Modells“ auf Deutschland berücksichtigt werden, dass die Unterstützungsinfrastruktur für Betroffene in Deutschland aktuell nicht der in Italien entspricht.

Zum einen sehen die Leistungen in Deutschland kein so umfangreiches Integrationsprogramm vor, das auch Sprachkurse und berufsqualifizierende Maßnahmen enthält, um eine Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu befördern.

Zum anderen müsste ein Gesamtprogramm eingerichtet werden, in dem sich Nichtregierungsorganisationen registrieren lassen und mit einer öffentlichen Stelle kooperieren. Ausgangspunkt für ein deutsches Modell könnten die Kooperationsvereinbarungen zwischen Nichtregierungsorganisationen und den Strafverfolgungsbehörden sein, die es mittlerweile in 13 Bundesländern gibt und die ein formalisiertes Procedere im Fall von Menschenhandel vorgeben.

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?

Zu dieser Frage hat das Institut keine Expertise.

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

Stärkung der Opferrechte

a) Errichtung eines Ausgleichsfonds

Eine konsequente Stärkung der Opferrechte ist nur möglich, wenn Betroffene ihre Rechte auf Lohn und Schadenersatz auch tatsächlich realisieren können. Die Errichtung eines Fonds ist

¹³ Isabella Orfano, Giuseppina Valentina D'Angelo 2008: The Cooperation of Law Enforcement Agencies and NOGs in the Prevention of and Support for Victims of Trafficking for the Purpose of Sexual Exploitation.

¹⁴ Auskunft des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge auf die schriftlichen Fragen der Bundestagsabgeordneten Monika Lazar vom 22.02.2012.

nötig, um Lücken in der staatlichen Opferentschädigung zu schließen und Opfer von der Insolvenz der Täter zu entlasten.

Art. 15 der Konvention verpflichtet die Staaten in Abs. 4 dazu, den Opfern eine Entschädigung zu gewährleisten. Der Gestaltungsspielraum der Staaten ist dabei in Bezug auf Umfang, Art der Leistung und des Verfahrens weit, so dass hieraus keine zwingende Verpflichtung zur Einrichtung eines Entschädigungsfonds herzuleiten ist. In der Praxis zeigen sich aber erhebliche Probleme bei der Durchsetzung von Ansprüchen im Rahmen der geltenden Rechtslage. Hierbei handelt es sich um Probleme, die bereits bei der Aushandlung der Konvention thematisiert und in den Begründungstext zu Artikel 15 Abs. 4 eingeflossen sind¹⁵: Insolvenz von Tätern, Entzug von Vermögenswerten durch TäterInnen, die Ermittlung der TäterInnen ist nicht möglich.

Selbst wenn Betroffene einen Titel auf Schadenersatzzahlung gegen die TäterInnen erstreiten, können sie ihn nicht vollstrecken. Sind im Ermittlungsverfahren Vermögenswerte nicht erkennbar oder sichergestellt, raten AnwältInnen davon ab, umfangreiche Schadenersatzklagen - sei es im Adhäsionsverfahren oder im Zivilverfahren - anzustrengen und streben das Angebot einer Ausgleichszahlung im Strafverfahren an. Dies führt in der Praxis dazu, dass Betroffene häufig nur mit einem Bruchteil der Summe, die ihnen rechtlich zusteht, entschädigt werden.¹⁶

Auch das soziale Entschädigungsrecht, das Opfern von Gewalttaten Entschädigungsleistungen gewährt, ist aus verschiedenen Gründen für Opfer von Menschenhandel nur selten einschlägig (siehe hierzu ausführlich unter 1. d, S. 8).

Vorschlag für die Ausgestaltung eines Ausgleichsfonds:

- Ein Ausgleichsfonds könnte bei dem Bundesamt für Justiz angesiedelt werden.
- Als Antragsvoraussetzungen sind denkbar:
 - Opfer von Menschenhandel oder schwerer Arbeitsausbeutung und
 - Vorliegen eines Titels gegen die TäterInnen aus einem Arbeits- oder Zivilgerichtsverfahren und
 - Zahlungsunfähigkeit der TäterInnen
 - **oder** Vorliegen eines Härtefall, z.B.
 - Betroffene, die aufgrund psychischer Belastungen nicht in der Lage sind, ein Verfahren gegen die TäterInnen zu führen.
 - Wenn TäterInnen nicht ermittelt werden können
- Insbesondere aufgrund möglicher sehr hoher Schadenersatzforderungen müsste wahrscheinlich eine Deckelung der auszahlbaren Summe festgelegt werden.
- Die Ansprüche der Betroffenen gehen in der Höhe der Auszahlung an den Staat über.

b) Einführung einer gesetzlichen Prozessstandschaft für Verbände

Eine konsequente Stärkung der Opferrechte von Betroffenen des Menschenhandels bedeutet, auch denjenigen die Durchsetzung ihrer Rechte zu ermöglichen, die nicht als Zeuginnen in einem Strafgerichtsverfahren aussagen und darüber eine Aufenthaltserlaubnis bekommen.

Unabhängig von dem Hindernis der Übermittlungspflicht nach § 87 Abs. 2 AufenthG bleibt für irreguläre MigrantInnen generell das Risiko, als statuslos erkannt zu werden. Sie vermeiden daher solange wie es möglich ist den Kontakt mit staatlichen Stellen und verzichten daher häufig auf die gerichtliche Durchsetzung ihrer Rechte. In einem Arbeitsgerichtsverfahren ist die Anordnung des persönlichen Erscheinens durch das Gericht möglich. Um eine effektive

¹⁵ Explanatory Report, Art. 15, Nr.198.

¹⁶ Rabe, Heike: Entschädigung und Entlohnung für Betroffene von Menschenhandel in Deutschland, in: Follmar-Otto/ Rabe: Menschenhandel in Deutschland, Berlin 2009, S. 72.

Durchsetzung der Ansprüche irregulärer MigrantInnen und damit auch zum Teil Opfer von Menschenhandel, zu gewährleisten, ist daher eine gesetzliche Prozessstandschaft für die Geltendmachung arbeits- und sozialrechtlicher Ansprüche vollziehbar ausreisepflichtiger AusländerInnen für Verbände einzuführen. Mit der Prozessstandschaft kann das in der Regel bestehende massive Machtungleichgewicht zwischen dem ArbeitgeberIn und dem ArbeitnehmerIn ohne rechtmäßigen Aufenthaltsstatus ausgeglichen und die Wirksamkeit von arbeitsgerichtlichen Verfahren für Menschen ohne Papiere sichergestellt werden. Eine Geltendmachung des Lohns durch Verbände in Prozessstandschaft kann zudem helfen, wenn sich die Beschäftigten bereits wieder außerhalb Deutschlands aufhalten. Ein Verband kann danach das Recht eines vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländers aus einem Arbeitsverhältnis im eigenen Namen geltend machen. KlägerIn ist nicht die betroffene Person, sondern der Verband, der auch das Prozessrisiko trägt. Beispiel für eine solche Prozessstandschaft könnte § 63 SGB IX sein.

c) Konsequente Gewinnabschöpfung in Menschenhandelsverfahren

Lohn- und Schadensersatzansprüche können von den Betroffenen häufig nur dann realisiert werden, wenn bei den TäternInnen / ArbeitgeberInnen Vermögenswerte vorhanden sind, auf die zugegriffen werden kann. Dafür ist es erforderlich, dass die Praxis der Gewinnabschöpfung durch die Polizei deutlich ausgebaut wird. Dies ist ein gravierendes Problem in der Praxis. Die Lagebilder Menschenhandel des Bundeskriminalamtes¹⁷ zeigen, dass in den letzten Jahren jeweils nur in 3-4% aller Ermittlungsverfahren Vermögenswerte sichergestellt wurden. Hier stellt sich die Frage, ob die Ursachen für diese konsequent geringen Quoten auf der Ebene der Rechtssetzung oder der Rechtsdurchsetzung liegen. Es ist eine umfassende Zusammenstellung der bekannten rechtlichen wie faktischen Hürden oder eine Evaluation nötig.

- 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?**

Möglichkeiten der Gewinnabschöpfung

Die Möglichkeit der Gewinnabschöpfung wird als positiv Instrument sowohl im Zusammenhang mit der Stärkung der Opferrechte sowie mit der Bestrafung der TäterInnen bewertet. Die Betroffenen werden von der Vollstreckung ihrer Titel entlastet, wenn bereits im Rahmen der Ermittlungsverfahren vermögenssichernde Maßnahmen durchgeführt werden (siehe 8c).

Freierbestrafung

Die Freierbestrafung wird als Instrumentarium zur Bekämpfung des Menschenhandels als wenig wirksam eingeschätzt.

Bei der Frage nach der Bewertung der Freierstrafbarkeit muss zum einen zwischen einer generellen Freierstrafbarkeit (wie z.B. in Schweden, Norwegen, Island) und der Strafbarkeit von Freiern differenziert werden, die wissentlich die Dienste von Frauen in Anspruch nehmen, die zur Prostitution gezwungen werden.

¹⁷ Bundeskriminalamt Lagebild Menschenhandel, Pressefreie Kurzfassungen, 2002-2010.

Art. 19 der Europaratskonvention verpflichtet die Staaten nur zur Abwägung darüber, ob sie eine Strafbarkeit von Personen einführen wollen, die wissentlich die Dienste von Opfern von Menschenhandel in Anspruch nehmen, so dass sich die folgende Einschätzung auf diese Form der Freierstrafbarkeit bezieht.

Bei einer konsequenten Anwendung des Strafrechts ist ein Teil des Verhaltens von Freiern bereits über die Tatbestände aus dem Bereich der Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung, wie z.B. § 176, 177 StGB, Nötigung und Körperverletzung gemäß § 240, 223 StGB oder zum Beispiel die unterlassende Hilfeleistung, § 323c StGB strafbar. Der Unrechtscharakter des Ausnutzens einer solchen Situation wird zwar nicht über alle Tatbestände erfasst und es wird durchaus auch einzelne Tathandlungen geben, die von den Normen nicht erfasst werden, das entscheidende Argument liegt aber in der Problematik der Nachweisbarkeit der Delikte im Umfeld des Menschenhandels. Der Nachweis der Kenntnis der Freier von der erzwungenen Prostitution durch die Strafverfolgungsbehörden wird noch schwerer fallen als der Nachweis des Menschenhandels selbst. Dies lässt sich auch nicht beheben durch die häufig geforderte Einführung der Erlaubnispflicht von Prostitutionsbetrieben. Die daraus resultierende Möglichkeit zur Unterscheidung zwischen gewerberechtlich erlaubten und nicht erlaubten Betrieben gibt primär Hinweise auf die Motivlage der BetreiberInnen. Sie kann aber keine Regelvermutung dahingehend begründen, dass in unerlaubten Betrieben mehr Opfer von Menschenhandel arbeiten und erleichtert damit im Einzelfall den Strafverfolgungsbehörden nicht den Nachweise der subjektiven Tatbestandsseite.

Selbstverständlich können der Einführung neuer Tatbestände nicht von vorne herein Nachweisprobleme entgegen gehalten werden, die sich regelmäßig im Bereich des Sexualstrafrechts, im Zusammenhang mit Verwandtschaftsverhältnissen oder im sozialen Nahbereich ergeben.

Sie führen aber zu der eingangs formulierten Bewertung, dass eine Freierstrafbarkeit durchaus hohen symbolischen Wert haben kann, sie aber keine nennenswerten Auswirkungen auf die Bekämpfung des Menschenhandels haben wird.

Erlaubnispflicht für alle Formen von Prostitutionsstätten

Die Einführung einer Erlaubnispflicht für alle Formen von Prostitutionsstätten ist unabhängig von ihrer Auswirkung auf den Menschenhandel unter bestimmten Voraussetzungen eine konsequente Fortsetzung des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten von 2001 (BGBl. I S. 3983). Das Prostitutionsgesetz hat mit den Änderungen des Zivil- und Strafrechts den Raum eröffnet, die Prostitution in das Wirtschaftsleben zu überführen und das Angebot sexueller Dienstleistungen wie andere Wirtschaftsbranchen auch über das Gewerbe-, Steuer-, Zivil- und Arbeits- und Baurecht zu reglementieren. Ziel der Einführung des Prostitutionsgesetzes war auch die Verbesserung der sozialen Absicherung der Frauen sowie eine Verbesserung ihrer Arbeitsbedingungen. Eine aktuelle Untersuchung hat erneut gezeigt, dass diese Ziele auch 10 Jahre nach Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes nur bedingt erreicht worden sind.¹⁸ Wenn die Einführung einer Erlaubnispflicht nicht nur als Kontrollinstrument zur Aufdeckung von Straftaten im Umfeld der Prostitution konzipiert wird, sondern schwerpunktmäßig auf die Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Prostituierten abzielt, kann das zur weiteren Zielerreichung beitragen.

Davon zu unterscheiden ist die Frage, inwieweit sich die Reglementierung von Prostitutionsstätten positiv auf die Strafverfolgung im Bereich des Menschenhandels auswirkt. Hierzu liegen keine gesicherten Erkenntnisse vor. Entscheidend für eine

¹⁸ Das Prostitutionsgesetz und seine Umsetzung - Was hindert unterstützende Netzwerke an konstruktiven Vorschlägen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und wieso dominieren Forderungen nach strafrechtlichem Opferschutz und Hilfe zum Ausstieg?, Dissertation Universität Kiel (2011), erschienen in: Criminologia, Interdisziplinäre Schriftenreihe zur Kriminologie, kritischen Kriminologie, Strafrecht, Rechtssoziologie, forensischen Psychiatrie und Gewaltprävention, Hamburg (2011).

Umsetzung, die auch von allen beteiligten Akteuren getragen wird, dürften drei übergeordnete Aspekte sein.

- Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Prostitution. Hierzu müssten passgenaue Konzepten für die verschiedenen Betriebsformen entwickelt werden, die unter anderem die Ausgestaltung von Arbeitsräumen und sanitären Anlagen regeln, Notruf und Sicherheitsvorkehrungen sowie den Gesundheitsschutz berücksichtigen.
- Beteiligung der in der Prostitution tätigen Akteure an der Entwicklung der Konzepte.
- Konsequente Anwendung einer Erlaubnispflicht auf alle Formen der Betriebsstätten, um die Entwicklung unterschiedlicher Standards zu vermeiden.

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?

Das 2. Richtlinienumsetzungsgesetz diente der Umsetzung verschiedener aufenthaltsrechtlicher Rechtsakte auf EU-Ebene, die zwar anders als die Menschenhandelsrichtlinie 2011/36/EU nicht zentral auf Maßnahmen gegen Menschenhandel abzielten, die aber in einzelnen Vorschriften auch Auswirkungen für die Gruppe der Menschenhandelsbetroffenen haben. Nach dem Inkrafttreten des Umsetzungsgesetzes¹⁹ besteht, bezogen auf die Opfer von Menschenhandel, in folgenden Punkten gesetzlicher Umsetzungsbedarf fort:

Die Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, wirksame Verfahren zur Durchsetzung der ausstehenden Lohnzahlungen irregulär Beschäftigter einzuführen. Es geht also nicht nur um die Einräumung von Lohnansprüchen auf dem Papier (diese bestehen in Deutschland bereits), sondern darum, dass diese Ansprüche auch tatsächlich durchgesetzt werden können. Dies ist in Deutschland derzeit nur in Ausnahmefällen möglich. Zur Umsetzung dieser Verpflichtung sind daher folgende Punkte erforderlich:

Gesetzliche Ausnahme der Arbeitsgerichte von der Übermittlungspflicht in § 87 Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes

Die bestehende Übermittlungspflicht öffentlicher Stellen an die Ausländerbehörde hält Menschen ohne Papiere davon ab, ihre Lohnansprüche vor den Arbeitsgerichten durchzusetzen.

Sie müssen befürchten, abgeschoben zu werden, wenn ihr illegaler Aufenthalt im Gerichtsverfahren bekannt wird.

Gesetzliche Ausnahme der Gerichte von einer Übermittlungspflicht in den § 13 Abs. 3 Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz, § 405 Abs. 6 SGB III

Entsprechend der Änderung in § 87 Abs. 1 müsste auch die Datenübermittlung im Rahmen eines Gerichtsverfahrens in den §§ 406 Abs. 6 SGB III und 13 Abs. 3 Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz unter bestimmten Voraussetzungen ausgeschlossen werden. Hier könnte jeweils die Feststellung in das Gesetz aufgenommen werden, dass die gerichtliche Durchsetzung eigener sozial- oder arbeitsrechtlicher Ansprüche in der Regel ein schutzwürdiges Interesse von vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländern an dem Ausschluss der Datenübermittlung begründet.

¹⁹ Gesetz zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den EU-Visakodex vom 22.11.2011, BGBl. I 2258 vom 25.11.2011 – in Kraft getreten am 26.11.2011.

Einführung von Aufenthaltsrechten zur Durchsetzung von Lohn- und Entschädigungsansprüchen für Opfer von Menschenhandel - Gleichbehandlung mit Betroffenen von schwerer Arbeitsausbeutung

Im Rahmen der Umsetzung der EU- Sanktionsrichtlinie hat der Gesetzgeber einige begünstigende Regelungen für MigrantInnen eingeführt, die ohne die erforderliche Arbeits- oder Aufenthaltserlaubnis beschäftigt und dabei schwer wirtschaftlich ausgebeutet wurden,²⁰ zum Beispiel eine Vermutungsregelung zugunsten eines dreimonatigen Arbeitsverhältnisses (§ 98a Abs. 1, S.2 AufenthG), ein Aufenthaltsrecht zur Geltendmachung von Lohnansprüchen nach dem Strafverfahren gegen die Täter (§ 25 Abs. 4b AufenthG), die Erweiterung der Generalunternehmerhaftung (§ 98a Abs. 3) .

Die Regelungen sind nicht anwendbar auf Betroffene von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung und zur Arbeitsausbeutung, die in einem Strafverfahren gegen die TäterInnen ausgesagt haben und verstoßen damit gegen den allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz. Der Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG verbietet dem Gesetzgeber wesentlich Gleiches ungleich zu behandeln. Er ist verletzt, wenn sich kein vernünftiger, aus der Natur der Sache ergebender oder sonst sachlich einleuchtender Grund für die gesetzliche Differenzierung finden lässt. Wann etwas wesentlich gleich ist, bestimmt sich nach einem gemeinsamen Oberbegriff, der auf bestimmten gemeinsamen Merkmalen basiert und unter den die unterschiedlich behandelten Personen oder Sachverhalte abschließend fallen.

§ 25 Abs. 4b bezieht sich auf eine Gruppe von Personen, die wirtschaftlich ausgebeutet ist und erschwerten Bedingungen bei der Rechtsdurchsetzung unterliegt. Das ist auch charakteristisch für die Situation der Betroffenen von Menschenhandel im Sinne des Abs. 4a: Es handelt sich dabei um MigrantInnen, die in der Regel nach Abschluss des Strafverfahrens ausreisepflichtig sind. Sie haben erhebliche Schwierigkeiten, aus ihrem Herkunftsland ihre Ansprüche in Deutschland geltend zu machen, da sie in der Regel eine Gruppe mit wenigen Ressourcen sowie geringer Sprach- und Rechtskenntnis sind. Ein sachlicher Grund für die Ungleichbehandlung ist nicht ersichtlich, insbesondere da beide Absätze den gleichen Normzweck - Anreiz zur Kooperation - verfolgen. Insbesondere ergibt sich kein sachlicher Grund für eine Ungleichbehandlung aus der Verpflichtung zur Umsetzung der Richtlinie, zumal sie die Gleichbehandlung der beiden genannten Gruppen nicht verbietet.

Auch kann nicht argumentiert werden, dass die Gruppe der Betroffenen von Menschenhandel i. S. des § 25 Abs. 4a immer auch auf die Möglichkeit, eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4b AufenthG zu erhalten, zurückfallen kann. Ein Teil der Betroffenen wird im Rahmen legaler Arbeitsverhältnisse wirtschaftlich ausgebeutet, so dass es sich dabei nicht um Betroffene i. S. v. Abs. 4b handelt. Dies betrifft z.B.

Drittstaatsangehörige, die die Möglichkeit haben, in bestimmten Branchen in Deutschland zu arbeiten, wie z.B. Spezialitätenköche, Pflegekräfte und Haushaltshilfen. Dasselbe gilt für den gesamten Bereich der Entsendearbeit. Endet das Arbeitsverhältnis, erlischt auch die Aufenthaltserlaubnis. Die Betroffenen sind ausreisepflichtig und mit Blick auf die Durchsetzung ihrer Rechte in derselben Situation wie irreguläre MigrantInnen. Mittlerweile liegen strafrechtliche Verurteilungen wegen Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung mit genau diesem aufenthaltsrechtlichen Hintergrund vor.

§ 25 Abs. 4a und b Aufenthaltsgesetz sind daher entsprechend zu ändern:

- **Gleichbehandlung von Betroffenen von Menschenhandel:** Aus Gleichheitsgründen muss der Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Durchsetzung der eigenen Rechtsansprüche auch für Betroffene von Menschenhandel i.S.d. § 25 4a AufenthG gelten.

²⁰ Opfer einer Straftat nach § 10 Absatz 1 oder § 11 Absatz 1 Nummer 3 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes oder nach § 15a des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes.

- **Gleichbehandlung von DrittstaaterInnen, die im Rahmen eines formal legalen Arbeitsverhältnisses ausgebeutet wurden**
- **Streichen der besonderen Härte:** Das Erfordernis der „besonderen Härte“ ist zu streichen.
Die Vorschrift bestimmt den Vorrang der Durchsetzung von Ansprüchen nach der Rückkehr ins Herkunftsland vor der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis in Deutschland und verunmöglicht damit die Rechtsdurchsetzung für einen Großteil der Betroffenen von Menschenhandel.
- **Regelanspruch:** Zur Sicherstellung wirksamer Verfahren muss in § 25 4a und b AufenthG ein Regelanspruch (Sollvorschrift) auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Durchsetzung von Ansprüchen ins Gesetz aufgenommen werden
- **Erweiterung auf Schadenersatz:** Vor dem Hintergrund der Verpflichtung aus Art. 15 Abs. 3 und 4 der Europaratskonvention, Opfern von Menschenhandel Entschädigungsansprüche einzuräumen und deren Durchsetzung auch tatsächlich zu ermöglichen, muss sich die Möglichkeit des Aufenthaltsrechtes nicht nur auf die Durchsetzung von Lohnansprüchen, sondern auch auf Entschädigungsansprüche beziehen.

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?

Durch Forschung²¹ und Erfahrungen aus der Praxis ist bekannt, dass bestimmte aufenthaltsrechtliche Bedingungen die Anfälligkeit für Ausbeutung erhöhen. Aufenthaltsrechtliche Bestimmungen, die die generelle Handlungsfreiheit von MigrantInnen einschränken, schränken auch ihre Möglichkeiten der Gegenwehr im Rahmen ausbeuterischer Arbeitsverhältnisse ein. So bewirken beispielsweise die Koppelung der Aufenthaltserlaubnis an einen bestimmten Arbeitsplatz oder die Koppelung der Aufenthaltserlaubnis an den Nachweis der Existenzsicherung auch, dass die Betroffenen so lange wie möglich, an einem Arbeitsplatz festhalten.

Maßnahmen zur Bekämpfung von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung im Bereich der Einreise und Arbeitsaufnahme in der EU sollten daher darauf abzielen, soweit wie möglich die Handlungsfähigkeit und Handlungssicherheit der MigrantInnen zu stärken.

Anspruch auf Arbeitsplatzwechsel

Aufenthalts- und Arbeiterlaubnisse für temporäre und zirkuläre Migration sollten an Aufenthaltszeiträume, nicht an das Bestehen eines konkreten Arbeitsverhältnisses gebunden sein. Die Möglichkeit des Arbeitgeberwechsels innerhalb des Aufenthaltszeitraums muss gegeben sein. Bisher gibt es in bestimmten Arbeitssegmenten wie zum Beispiel im Bereich der Saisonarbeit²² und der Spezialitätenköche²³ nur die Möglichkeit, in „begründeten Einzelfällen“ den ArbeitgeberIn zu wechseln. Diese Ausnahmeregelung müsste sich auf einen Anspruch der ArbeitnehmerInnen ausweiten und auf alle Arbeitsbereiche beziehen, in denen eine Beschäftigung von DrittstaaterInnen möglich ist.

Informationen über Rechte vor der Einreise

²¹ BMAS 2011, Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung, S. 321.

²² Durchführungsanweisungen zur zwischenstaatlichen Arbeitsvermittlung Saisonarbeitnehmer und Schausteller-gehilfen Durchführungsanweisungen zur zwischenstaatlichen Arbeitsvermittlung aufgrund der Vermittlungsab-sprachen der BA mit den Arbeitsverwaltungen der Herkunftsländer . Stand Mai 2011

²³ Beschäftigungsverordnung, § 26, Rz. 2.26.216.

Art. 5 Abs. 4 der Konvention verpflichtet die Vertragsstaaten, genaue Informationen über die Bedingungen für legale Einreise und legalen Aufenthalt zu verbreiten (Art. 5 Abs. 4). Diese Auskünfte sollen kostenlos und in einer für die MigrantenInnen verständlichen Sprache zur Verfügung gestellt werden.

Sie sollten durch Botschaften und Konsulate vor der Einreise, durch Sozial- und Ordnungsbehörden während des Aufenthalts (siehe hierzu unter 1.d) und durch Botschaften und Konsulate nach der Ausreise verbreitet werden.

Lizensierung und Kontrolle von privaten Vermittlungsagenturen

EU-BürgerInnen wie DrittstaaterInnen nehmen in verschiedenen Bereichen wie zum Beispiel im Bereich der Pflege- und Hausarbeit die Dienste von Vermittlungsagenturen innerhalb und außerhalb der EU in Anspruch. In der Praxis ist bekannt geworden, dass auch einige diese Agenturen ArbeitnehmerInnen im Unklaren über ihre Rechte lassen, zu unrechtmäßigen Bedingungen vermitteln und an der Ausbeutung beteiligt sind.

Es sollte daher geprüft werden, inwieweit die Möglichkeit besteht, eine Zustimmung zur Arbeitsaufnahme in der EU nur zu erteilen, wenn beteiligte Vermittlungsagenturen bestimmte überprüfbare und kontrollierte Qualitätsstandards erfüllen. Hierfür gibt es das Beispiel des The Gangmasters (Licensing) Act, das 2004 in Großbritannien in Kraft getreten ist, nachdem 23 Muschelsammler im Rahmen ausbeuterischer Arbeitsverhältnisse ums Leben gekommen sind.²⁴ Das Gesetz sieht vor, dass nur von staatlichen Behörden autorisierte Agenturen Arbeitskräfte vermitteln dürfen und regelt umfassende Informationspflichten der Agenturen gegenüber den ArbeitnehmerInnen.

Eine weniger verbindliche Vorgehensweise wäre die Einführung von Qualitätssiegeln im Bereich der privaten Vermittlung von Arbeitskräften, über die dann Arbeitssuchende regelmäßig und umfassend informiert werden müsste. Aufgrund von Missbrauch und Arbeitsausbeutung wurde eine solche Praxis bereits im Bereich von AuPair Vermittlungsagenturen eingeführt.

Transparente Kostenregelungen

Im Rahmen der Erteilung von Arbeitserlaubnissen in der EU ist klar festzulegen und zu kontrollieren, dass Kosten, die im Zusammenhang mit der Arbeitsaufnahme stehen, nicht einseitig zu Lasten der ArbeitnehmerInnen gehen und damit Arbeitsentgelte reduzieren. Das betrifft in der Regel Vermittlungsgebühren privater Agenturen, Gebühren der ZAV, Kosten für Visa sowie Ein- und Ausreise der ArbeitnehmerInnen, Kosten für Unterkünfte und Verpflegung, sowie Kosten für Zertifikate oder Ausbildungsnachweise. Hier sind Höhe und Kostenträger genau festzulegen. ArbeitnehmerInnen sind in einer für sie verständlichen Sprache vor der Arbeitsaufnahme darüber zu informieren.

Weitere Möglichkeiten zirkulärer Migration für Niedrigqualifizierte

Neben der Regulierung der Zuwanderung von Hochqualifizierten sollten auch weitere Konzepte für die zirkuläre Migration von Niedrigqualifizierten entwickelt und Möglichkeiten der Arbeitsaufnahme für diese Gruppe von ArbeitnehmerInnen innerhalb der Europäischen Union geschaffen werden. So könnte zum Beispiel die Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Ausübung einer saisonalen Beschäftigung (Saisonarbeiterrichtlinie) unter bestimmten Voraussetzungen Möglichkeiten eröffnen, die nicht bereits im Vorfeld durch die Ausnahme von Branchen oder die Begrenzung auf wenige Länder beschränkt werden sollten.

²⁴ Danach hat die Regierung eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die unter Beteiligung von unter anderem Arbeitgeberverbänden, Arbeitsagenturen und Gewerkschaften Standards für die Vermittlung von Arbeitskräften entwickelt hat. Die Vorschläge dieser Arbeitsgruppe sind maßgeblich in dem Gesetz berücksichtigt worden.

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

Hinweispflichten der Kontrollbehörden

Bereits zum Zeitpunkt von Kontrollen, wenn die Behörde erste Anhaltspunkte dafür haben, dass es sich bei ArbeitnehmerInnen um Betroffene von Menschenhandel handelt, sind die Informationspflichten auf alle Kontrollbehörden auszuweiten und so früh wie möglich im Prozess der Opferidentifikation zu verankern.

Hier bietet es sich an, um Rahmen der Prüfbefugnisse der Finanzkontrolle Schwarzarbeit in Abschnitt 2 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes eine Hinweispflicht einzuführen für den Fall, dass Personen angetroffen werden, die von Menschenhandel oder schwerer Arbeitsausbeutung betroffen sind. Die Betroffenen sind darauf hinzuweisen, dass sie Unterstützung und Hilfe durch Opferhilfeeinrichtungen oder Gewerkschaften erhalten können, etwa in Form einer Beratung oder Rechtsschutz, nach Maßgabe der §§ 59 Abs. 7, § 25 Abs. 4a, b Aufenthaltsgesetz eine Aufenthaltserlaubnis erhalten können oder ihnen eine 3- monatige Ausreisefrist gesetzt werden kann, und die aus dem Beschäftigungsverhältnis erwachsenen arbeits- und sozialrechtlichen Ansprüche geltend machen können. Eine entsprechende Vorschrift ist in der Gewerbeordnung unter Titel VII, III (Aufsicht) einzuführen.

- 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?**

12.03.2012, Deutsches Institut für Menschenrechte