

**Deutscher Bundestag**  
Ausschuss f. Familie,  
Senioren, Frauen u. Jugend  
Ausschussdrucksache  
17(13)161f

# agisra

Arbeitsgemeinschaft gegen internationale  
sexuelle und rassistische Ausbeutung e. V.



agisra e.V. · Martin Str. 20a · D-50667 Köln

Informations- und Beratungsstelle für Migrantinnen und Flüchtlingsfrauen

## Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

### **Stellungnahme für das öffentliche Fachgespräch „Europaratsübereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels“ am Montag, 19. März 2012**

Von Jae-Soon Joo-Schauen

☎ +49-221-124019/1390392  
☎ +49-221-9727492  
@ info@agisra.org  
http www.agisra.org

Bankverbindung  
Stadtsparkasse Köln  
Konto 368 020 98  
BLZ 370 501 98

Spendenkonto  
Förderverein agisra Köln e.V.  
Stadtsparkasse Köln  
Konto 335 520 92  
BLZ 370 501 98

Mitglied im DPWW & KOK  
(Koordinierungskreis gegen  
Frauenhandel)

## Fragenkatalog für das öffentliche Fachgespräch zum Gesetzentwurf zur Umsetzung der Europaratskonvention zur Bekämpfung des Menschenhandels

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?

Ein wichtiger Aspekt zur Bekämpfung des Menschenhandels ist der Schutz und Stabilisierung der von Menschenhandel Betroffenen. Die Erfahrung zeigt, dass nur eine stabile Zeugin zuverlässige Aussagen im Strafverfahren abgeben kann. Dabei spielt ein Bleiberecht eine große Rolle. **Eine Aufenthaltserlaubnis für die von Menschenhandel Betroffenen ist unabhängig von der Aussagebereitschaft zu erteilen ist zwingend erforderlich.**

Die Aussagebereitschaft der Betroffenen von Menschenhandel spielt im Gesetzentwurf eine zentrale Rolle, als wichtigste Voraussetzung für ein erfolgreiches Strafverfahren nach § 232 StGB. Sie stellt jedoch eine große Herausforderung für die Betroffenen dar. Menschenhandel ist eine schwerwiegende Menschenrechtverletzung, die Betroffene erleben sie als eine einschneidende Erfahrung und leiden lange darunter. Ihr Leben teilt sich in ein vorher und ein nachher. Über die Erlebnisse offen auszusagen erfordert angesichts zu befürchtender Repressalien viel Mut. Betroffene sind in erster Linie als Opfer vom schweren Verbrechen zu betrachten, erst in zweiter Linie als Zeuginnen.

Menschen, die von Menschenhandel betroffen waren, fühlen sich ein zweites Mal ausgenutzt, wenn ihre Anwesenheit nur in ihrer Funktion als Zeuginnen erwünscht ist. Opfer von schwerem Verbrechen sind beim Wiedererlangen ihrer Menschenwürde zu unterstützen. Das Bleiberecht ist nur ein Schritt dorthin, aber gleichzeitig Bedingung dafür.

Laut Gesetzentwurf ist gemäß § 50 Absatz 2 a bei konkreten Anhaltspunkten für Menschenhandel den möglichen Opfern eine Bedenkzeit von mindestens einem Monat zu erteilen. Diese Frist halte ich für zu kurz.

Meiner Erfahrung nach sind viele Betroffene nicht imstande, eine Entscheidung in einem Monat zu treffen. Viele sind durch traumatisierende Erlebnisse psychisch aus der Bahn geworfen worden und müssen sich zunächst stabilisieren. Nun wird erneut Druck auf sie ausgeübt, Zeitdruck. Sie stehen also gewissermaßen erneut unter Zwang, handeln nicht aus freiem Willen. Wir haben in letzter Zeit mehrere Frauen in die Psychiatrische Behandlung bringen müssen. Eine Frau brach beim ersten Gespräch zusammen und brachte kein einziges Wort heraus, als sie ihre Situation schildern sollte.

Der Zeitdruck hat in der Regel eine Entscheidung gegen eine Aussage und für die Ausreise zur Folge.

Ich halte aus den genannten Gründen **eine Stabilisierungszeit von mindestens drei Monaten Dauer** für notwendig.

Betroffene werden nicht selten schwanger, während sie unter Zwang sexuell ausgebeutet werden. Mit ihren Sorgen steht die schwangere Frau dann alleine da. Wo und wie sie nach der Entbindung weiter leben kann – alles ist unklar. Die Zusicherung des Bleiberechts kann diesen Frauen ihre Lage erheblich erleichtern

und der Gefahr vorbeugen, dass sie erneut Betroffene von Menschenhandel werden. Dabei kann auch eine neue Existenzgrundlage eine große Hilfe sein, insbesondere eine Ausbildung.

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

Bei **Frauen aus EU-Ländern** wird bundesweit die Alimentierung unterschiedlich gehandhabt. Die Stadt Köln beispielsweise gewährt Unionsbürgerinnen keinerlei Leistungen. Wir kennen Frauen, die ohne einen Zuschuss durch agisra zu ihrem Lebensunterhalt gehungert hätten. Und doch trägt man den Wunsch an sie heran, etwas zu leisten, nämlich eine Aussage zu machen. Das ist ein großer Widerspruch. EU-Frauen bevorzugen auch angesichts dieser Situation eine baldige Rückkehr in ihr Herkunftsland. Die Stadt Köln möchte, dass wir durch eine Klage einen Präzedenzfall schaffen. Doch kaum eine Frau steht die lange Ungewissheit durch, die ein solcher Prozess bedeutet.

Bei Beschaffung der Reisedokumente stoßen wir immer wieder auf eine große Hürde, nämlich die Gebühren zur Ausstellung dieser Dokumente und die Fahrtkosten zur Botschaft. Die meisten Botschaften verlangen hohe Gebühren, so zum Beispiel das bulgarische Konsulat: 67,-€ für ein vorläufiges Reisedokument. Die Kosten werden weder vom Sozialamt noch vom Ausländeramt übernommen. Oft sehen sich Beratungsstellen wie agisra gezwungen, die Fahrtkosten zur Botschaft zu übernehmen.

In § 12 Abs.1a des Entwurfs, Unterstützung der Opfer, ist von materieller Hilfe die Rede. Es ist dringend erforderlich Hier ist in einer **Kostenregelung für Fahrtkosten und die Beschaffung von Dokumenten festzulegen**, wer diese Kosten übernimmt.

**Eine klare bundeseinheitliche Regel ist im SGB II / XII für die Alimentierung aller von Menschenhandel Betroffenen als Anspruch zu verankern**, unabhängig vom Herkunftsland. Bei Betroffenen aus einem Drittstaat deckt derzeit die Leistung nach dem AsylbLG, die weit unter dem Existenzminimum liegt, nicht einmal alltägliche Bedürfnisse, geschweige denn zusätzliche, wie die Nikotinsucht, von der viele Frauen sich nicht schnell befreien können. Was dazu führt, dass etliche Frauen lieber auf Nahrungsmittel als auf Zigaretten verzichten. Auch in der medizinischen Versorgung ist eine Alimentierung nach SGB II / XII festzuschreiben.

Für eine Wiedereingliederung ins soziale Leben und auf dem Arbeitsmarkt sind viele rehabilitierende Maßnahmen notwendig. Frauen mit posttraumatischen Belastungssyndromen erhalten aber nur schwer einen Platz bei der Traumatherapie. Es gibt viel zu wenige spezialisierte TherapeutInnen mit transkulturellen Kompetenzen und Zugang zur jeweiligen Muttersprache. Wer die Kosten für Dolmetscherinnen bei Therapien übernimmt, ist nicht geklärt. Eine Kostenübernahme durch Krankenversicherungen oder den Bund würde es erleichtern einen Therapieplatz zu finden. Zusätzlich muss die Kostenübernahme von Dolmetscherin gesetzlich festgelegt werden.

**c. im Bereich des Straf- und Strafprozessrechts?**

**d. im Bereich der Durchsetzung von Lohn- und Entschädigungsforderungen?  
Falls ja, wo sehen Sie den Nachbesserungsbedarf am dringendsten?**

Ein **Mindestlohn** muss flächendeckend geregelt und den ArbeiterInnen bekannt sein. Es muss ein **Unrechtsbewusstsein** über ausbeuterische Arbeitsverhältnisse entwickelt werden. Die Möglichkeiten, ein solches Arbeitsverhältnis zu beenden, müssen entwickelt werden, Alternativen geschaffen werden. Unter diesen Voraussetzungen haben die Betroffenen die Chance, für ihre Rechte einzutreten und die Aussicht zu erhalten, nachträglich den Differenzbetrag zu einem vorenthaltenen gesetzlichen Mindestlohn zu erstreiten.

**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?**

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

**Erstellung eines Berichts durch Nichtregierungsorganisationen (NRO).** Neben dem Lagebild Menschenhandel der Landeskriminalämter und des BKA sollte ein regelmäßiger Bericht durch Nichtregierungsorganisationen erstellt werden, für die eine neue Stelle zu schaffen ist. Da die meisten Fachberatungsstellen nur knapp mit Personal bestückt sind und viele Berichte von Beraterinnen verlangt werden, muss es zusätzlich honoriert werden, wenn sie Statistiken erstellen und weiter reichen.

**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?**

Über einen kommunalen Runden Tisch gegen Frauenhandel wurden in Köln Kooperation und Austausch organisiert, der bei Bedarf durch Zweiergespräche unterschiedlicher Stellen ergänzt wird. agisra hat außerdem einmal einen Runden Tisch zum Thema Arbeitsausbeutung organisiert, mit dem Ergebnis, dass schwierig ist, Zuständige zu finden und verantwortliche Personen dazu zu aktivieren.

**Die vom Menschenhandel betroffen Frauen zu erreichen** ist ein wichtiger Aspekt bei der Bekämpfung des Menschenhandels. Zwar kontaktieren immer wieder betroffene Frauen selbst die Polizei, wenn sie es geschafft haben zu fliehen. Doch ein nicht geringer Teil der Betroffenen wird durch **aufsuchende Arbeit** erreicht. Es sind unser Streetwork sowie eine kostenlose, anonyme Untersuchung und Behandlung durch das Gesundheitsamt, die den Betroffenen oft den Anstoß dazu geben, Angebote von Beraterinnen wahrzunehmen. Streetwork muss als ein wichtiger Bestandteil der Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels behandelt und finanziell gefördert werden. Kommunale Gesundheitsämter müssen angewiesen werden, **kostenlose und anonyme medizinische Fürsorge** für alle Frauen anzubieten und bei Verständigungsproblemen Sprachvermittlerinnen einzubinden.

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?

Unbegleitete Minderjährige können durch Aufnahme in eine Schule gut eingegliedert werden. Sobald sie aber sich der Vollmündigkeit nähern, leiden sie unter Angst vor Abschiebung; nicht selten kehren die PTBS wieder. Ihnen eine langfristige Lebensplanung zu ermöglichen, ist sehr wichtig. Das geht nur mit der Zusicherung, dass sie hier bleiben dürfen. Eine Pflegefamilie kann ihnen zur Stabilisierung verhelfen und ein Mindestmaß an Sicherheitsgefühl vermitteln. Allerdings muss Pflegefamilie zu enger Zusammenarbeit mit dem Jugendamt bereit sein, und das Jugendamt muss regelmäßigen Kontakt zum Kind halten oder diese Aufgabe an eine NRO-Fachberatungsstelle delegieren. Daher ist Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für minderjährigen Opfer zwingend erforderlich und ihnen somit eine Zukunftsperspektive zu geben.

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?

Im Übereinkommen des Europarates ist festgehalten, dass die Betroffenen unabhängig von einer Aussagebereitschaft Unterstützung und Aufenthaltsrecht erhalten können.

Im Gesetzentwurf wird auf den überaus wichtigen Punkt unter Artikel 14 Abs. 1 a) nicht eingegangen. Jedoch halte ich es für unbedingt erforderlich, **unabhängig von der Aussagebereitschaft** aufgrund der persönlichen Situation eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen – wie oben bereits erwähnt.

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?

Betroffene haben eigene Vorstellungen und Pläne für ihre Zukunft. So zum Beispiel, in Westeuropa zu arbeiten und Geld zu verdienen. Da sie jedoch in die Hand von Kriminellen geraten sind, sollen sie nach der Aussage in ihr Herkunftsland zurückkehren, ohne eine Chance dazu zu bekommen. Als Kompensation muss ihnen zumindest eine Möglichkeit zum Aufenthalt mit Zugang zum Arbeitsmarkt geboten werden. Das italienische Modell ist zu empfehlen. Es sendet Opferzeuginnen ein klares Signal, dass sie für ihr Leiden unter dem schweren Verbrechen ein wenig entschädigt werden.

Eine Garantie gegen einen Missbrauch dieser Bleiberechtsregelung gibt es nicht. Alle Gesetze können missbraucht werden.

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?

Einerseits werden im SGB II und XII Leistungen an EU-Bürgerinnen ausdrücklich erwähnt – wenn sie ausgeschlossen werden sollen. Andererseits wird es zur

Auslegungssache gemacht, wann eine Leistung dennoch gewährt werden kann. Das bereitet in der Praxis große Probleme.

Nach der aktuellen internen Dienstanweisung der Bundesagentur können Opferzeuginnen Leistungen erhalten, aber sie haben keine Ansprüche.

Wie oben erwähnt streiten wir (agisra) mit der Stadt Köln seit langem über Leistungen an EU-Bürgerinnen. Die Stadt verweist uns auf den Rechtsweg, das Stellen von Eilanträgen beim Sozialgericht, um einen Präzedenzfall zu erstreiten. Wir haben dazu mehrmals Anlauf genommen, es aber nicht weit gebracht. Selbst ein Eilverfahren dauert mindestens zwei Wochen Zeit bis zu einer Entscheidung; das stehen viele Frauen nach ihren negativen Erlebnissen gar nicht durch, sie verlassen Deutschland vorher. Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz der Länder hat zwar am 25. / 26. November 2009 in Berchtesgaden die Bundesregierung gebeten, durch eine gesetzliche Neuregelung beziehungsweise Klarstellung die finanzielle Versorgung von Opfern von Menschenhandel aus den EU-Beitrittsstaaten bundeseinheitlich bedarfsgerecht sicherzustellen, doch nach wie vor ist die Praxis sehr unterschiedlich. Es muss eine bundeseinheitliche klare Regelung im SGB II / XII fest geschrieben werden.

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

**Aufsuchende Arbeit** ist ein wichtiger Weg, Betroffene zu erreichen. Streetworkerinnen bestärken mit Information über ihre Rechte und der damit zusammen hängenden Unterstützungsarbeit, können sie zur Anzeigeerstattung ermutigen bzw. das Zwangsverhältnis beenden. Diese Arbeit muss institutionell gefördert werden und in Gesetzen fest verankert sein.

**Präventionsarbeit und Sensibilisierungsarbeit** sind noch viel zu leisten. **Öffentlich wirksame Kampagnen** in Medien können dazu gut beitragen.

NRO-Fachberatungsstellen sind ein unerlässlicher Bestandteil zur Bekämpfung des Menschenhandels. Ihre finanzielle Situation ist jedoch ungesichert. Gerade im Bereich aufsuchender Arbeit ist es unerlässlich Kontinuität und Verlässlichkeit zu gewährleisten, dafür braucht es Planungssicherheit. Sie ist ohne feste Förderung nicht bewerkstelligen.

**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?**

Freierbestrafung ist sehr schwer umsetzbar. Stattdessen sollen **Freier sensibilisiert werden**, dass sie Sexarbeiterinnen fair behandeln. Freiern muss vermittelt werden, dass sie klare Absprachen über Leistung und Gegenleistung treffen und den vereinbarten Lohn der Sexarbeiterin geben sollen, keiner anderen Person.

Eine Erlaubnispflicht für Prostitutionsstätten kann kurzweilige eine effektive Kontrolle ermöglichen. Aber nur so lange, bis MenschenhändlerInnen Lücken finden, wie sie sie umgehen können. Positive Maßnahmen, wie zum Beispiel ein **Qualitätssiegel**, das dem Kunden garantiert, dass an einem Ort keine Sexarbeiterinnen unter menschenhandelsähnlichen Bedingungen arbeiten, könnten helfen. Bei der Entwicklung eines Gütesiegels müssen Prostitutionsberatungsstellen und

Sexarbeiterinnen mitbeteiligt werden. Dieses Gütesiegel müsste bundesweit bekannt werden so dass es alle fair arbeitenden Bordelle erhalten wollen.

**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?**

**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?**

Zurzeit werden viele UnionsbürgerInnen aus Rumänien und Bulgarien ausgebeutet und von Menschenhandel betroffen. Durch die benachteiligende Praxis bei der Beschäftigungserlaubnis werden viele EU - Bürgerinnen in ausbeuterische Arbeitsverhältnisse sowie in Scheinselbständigkeit gedrängt.

Die Möglichkeit, selbständig zu tätig sein eröffnet vielen neue Chancen birgt aber auch die Gefahr, dass sie sich weit unter dem Standardpreis anbieten, um überhaupt überleben zu können. Menschen werden mit Knebelverträgen an Arbeitgeber gebunden und ausgebeutet. Weil sie ohne Alternative sind, begeben sie sich wissentlich in diese Lage, haben es später aber schwer, sich aus der Situation zu befreien.

Die Erteilung einer **Arbeitserlaubnis für EU-Bürgerinnen sollte erleichtert werden**, indem für sie die Vorrangprüfung abgeschafft wird.

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

Informationen über die Mindeststandards bei den Arbeitsbedingungen müssen breit bekannt gemacht werden. So können Betroffene sich selbst dazu entscheiden, ausbeuterische Arbeitsbedingungen nicht zu akzeptieren, Arbeitgeber anzuzeigen oder sich an eine Fachberatungsstelle zu wenden. Vielen ist nicht klar, welche positiven Konsequenzen eine Strafanzeige mit sich bringt. Ihnen muss vermittelt werden, dass nicht sie bestraft werden, sondern die Arbeitgeber.

ArbeitgeberInnen müssen einen hohen Preis für kriminelle Taten zahlen.

**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?**

Die Strafen müssen hoch genug sein, damit kriminellen Unternehmern eine Lektion erteilt wird. In der Praxis werden bisher jedoch selten Strafverfahren eingeleitet, sondern Ermittlungen enden mit einem Vergleich.

Bei öffentlichen Ausschreibungen wird auf gute Leistung und niedrigen Preis geachtet. Ein preisgünstigeres Angebot hat Vorrang vor einem etwas teureren Angebot. Das führt letztlich zu Lohndumping und begünstigt Ausbeutung der Arbeitskräfte. Bei Vergabe von Aufträgen an Unternehmen muss geprüft werden, dass ein Mindeststandard bei den Arbeitsbedingungen eingehalten wird.