

Fragenkatalog zur Anhörung
des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe
„Menschenhandel“
am 30. November 2011

– Schriftliche Stellungnahme –

Vorgelegt von

Naile Tanis, Geschäftsführerin KOK e.V.

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

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

I. Derzeitige Entwicklung und Gesetzeslage

- 1. Trotz eines positiven Trends bei der Bekämpfung des Menschenhandels mit seinen unterschiedlichen Erscheinungsformen ist ein rapider Anstieg des Ausmaßes in diesem Bereich der Transnational Organisierten Kriminalität innerhalb der vergangenen Jahrzehnte zu verzeichnen. Welche Form bzw. welche Formen des Menschenhandels haben insbesondere diesen Zuwachs erfahren und welche Gründe sehen Sie für den Anstieg?**

Menschenhandel ist eine komplexe Problematik, die sich im nationalen, europäischen und auch im internationalen Kontext abspielt. Immer mehr Menschen sind in die weltweite Arbeitsmigration involviert. Hierbei können sie Opfer von struktureller, psychischer oder physischer Gewalt werden. In Deutschland ist Menschenhandel nach dem Strafgesetzbuch durch die §§ 232, 233 definiert. Demnach kann Menschenhandel in die sexuelle Ausbeutung und in die Arbeitsausbeutung erfolgen. Die spezialisierten Fachberatungsstellen berichten bereits seit einigen Jahren von dem Phänomen des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung, einhergehend mit kontinuierlich steigenden Fallzahlen. Festzustellen ist, dass Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung in Wirtschaftsbereichen wie dem Gastronomie- und Hotelgewerbe, der Sexindustrie, der Landwirtschaft, der Baubranche, der Fleisch verarbeitenden Industrie sowie in Privathaushalten, in der Pflege oder bei Au-Pairs Realität ist und die Fallzahlen zunehmen. Auch andere, bislang noch nicht identifizierte Branchen können zukünftig eine Rolle spielen. Die Hintergründe und Ursachen sind vielschichtig.

Da sich die Unterstützungsstrukturen in Deutschland jedoch bisher weitgehend an Betroffene des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung richten und das Unterstützungssystem für Betroffene des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung noch wesentliche Lücken aufweist, können noch keine abschließenden Feststellungen für diesen Bereich gemacht werden. Es ist festzustellen, dass der KOK und seine Partner/Innen sich zunehmend mit dem Thema befassen und schon einiges aufgebaut haben, jedoch eine gezielte Förderung notwendig wäre, die bislang fehlt. Wesentlich ist in diesem Zusammenhang zu nennen, dass die Strukturen unabhängig sind und federführend nicht-staatliche Organisationen daran beteiligt sind.

Der KOK hat zu diesem Thema eine Studie mit dem Titel: „Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung“ im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales erstellt. Die Studie wurde erfolgreich vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales im März dieses Jahres abgenommen, jedoch leider bis zu diesem Zeitpunkt noch nicht veröffentlicht.

2. Welcher Umsetzungsbedarf ergibt sich für Deutschland aus dem Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung von Menschenhandel, das derzeit im Ratifikationsverfahren ist?

Es ist zu begrüßen, dass mit diesem Gesetzentwurf die Ratifizierung der Europaratskonvention zur Bekämpfung des Menschenhandels durch die Bundesrepublik Deutschland nun in Gang gesetzt wird, da die Zeichnung der Ratifikation durch die Bundesregierung bereits am 17.11.2005 erfolgte.

Die Auffassung der Bundesregierung, dass die Regelungen des Übereinkommens bereits heute umfassend im nationalen deutschen Recht verwirklicht seien, sodass bei Ratifizierung keine Änderungen des deutschen Rechts, insbesondere des Strafrechts und Aufenthaltsrechts, erforderlich seien, teile ich nicht. Die Konvention, welche als erstes internationales Dokument den Schutz und die Unterstützung der Betroffenen in den Mittelpunkt stellt, unabhängig davon, ob dieser für eine effektive Strafverfolgung eine Rolle spielt, bietet für die Bundesrepublik die Chance einen ganzheitlichen und menschenrechtsbasierten Ansatz zur Stärkung der Rechte der Betroffenen von Menschenhandel umzusetzen. Diese Chance gilt es nun zu ergreifen, um den Betroffenen die Durchsetzung ihrer Rechte auch tatsächlich zu ermöglichen. Ich verweise insgesamt auf die Stellungnahme des KOK zur Ratifizierung des Übereinkommens des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels durch die Bundesrepublik Deutschland unter www.kok-buero.de, möchte aber im Folgenden einige ausgewählte Schwerpunkte nennen:

- ➔ Die in der Europaratskonvention genannte Regelung, die Unterstützung und Betreuung der Betroffenen unabhängig von der Aussagebereitschaft sicherzustellen (Art. 12, Abs. 6). Eine solche Regelung muss meines Erachtens umgehend getroffen werden. Die Erteilung des Aufenthaltstitels und damit der Zugang zu Hilfe und Unterstützung für die Betroffenen darf nicht, wie bislang der Fall, von ihrer Bereitschaft als Zeuginnen aufzutreten abhängig gemacht werden.
- ➔ Die sich aus der Umsetzung der Europaratskonvention ergebenden Maßnahmen können die spezialisierten Fachberatungsstellen für Betroffene des Menschenhandels nur umsetzen, wenn ihre ausreichende und angemessene Finanzierung gesichert ist. Die überwiegende Zahl der Beratungsstellen wird jeweils nur für einen begrenzten Zeitraum gefördert, hat keine Sicherheit bezüglich der Weiterfinanzierung und muss mit einem sehr begrenzten Budget

eine Vielfalt von Angeboten gewährleisten. Gerade zurzeit sind viele Fachberatungsstellen von Kürzungen bedroht oder bereits betroffen. Beispielsweise ist die qualifizierte Sprachmittlung von größter Bedeutung für die Betreuung der Betroffenen, ihre Finanzierung jedoch in vielen Fällen nicht abgesichert.

- ➔ Maßnahmen im Bereich der Entschädigung der Betroffenen in Deutschland. Beispielsweise ist hier das Opferentschädigungsgesetz zu nennen. Der KOK begrüßt die in Deutschland bestehenden Unterstützungsleistungen, die durch das Gesetz über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten (OEG) geregelt werden, möchte jedoch an dieser Stelle darauf hinweisen, dass Artikel 15 der Europaratskonvention – Recht auf Entschädigung – durch das OEG unserer Auffassung nach nicht ausreichend umgesetzt ist. In der Praxis bestehen gravierende Defizite beim Zugang zu Entschädigung und zur Auszahlung von Löhnen an Betroffene.¹ Notwendig wären hier insbesondere eine Verfahrensbeschleunigung und eine Vereinfachung des Nachweises der Ursächlichkeit bei psychischen Störungen (Kausalitätsprinzip) sowie bei Vorerkrankungen, sodass eine bessere Handhabung in der Praxis gewährleistet ist. Ebenso notwendig ist es, den Anwendungsbereich des OEG, insbesondere die Tatbestandsvoraussetzungen, die gemäß § 1 OEG notwendig sind, zu prüfen und in der Folge zu erweitern, um den Betroffenen eine Möglichkeit der Entschädigung einzuräumen. Die Voraussetzung eines tätlichen Angriffs gemäß § 1 OEG, welcher definiert wird als eine in feindlicher Willensrichtung auf den Körper eines anderen zielende Einwirkung, findet für Betroffene des Menschenhandels oftmals keine Anwendung, da diese von den Täter/innen „lediglich“ mit der Verletzung von Kindern oder Angehörigen in den Herkunftsländern bedroht wurden. Wir empfehlen außerdem, einen Verweis auf Prozesskostenhilfe und die Möglichkeit der Beratungshilfe in das OEG aufzunehmen.
- ➔ Zusätzlich sollte eine direkte Entschädigungsmöglichkeit für Härtefälle geschaffen werden. Deshalb halten wir die Einrichtung eines bundesweiten staatlichen Entschädigungsfonds für dringend erforderlich.
- ➔ Die in der Konvention aufgeführten Maßnahmen zur Unterstützung der Opfer nach Artikel 12 sind in Deutschland nur beschränkt durchsetzbar. Die Ansprüche für Opfer von Menschenhandel, die aus Drittstaaten kommen und einen Aufenthaltstitel gemäß § 25 Absatz 4a AufenthaltG haben, resultieren aus dem Asylbewerberleistungsgesetz, vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 5 AsylbLG. Nach § 3 AsylbLG sind dies nur Grundleistungen und nach § 4 AsylbLG im medizinischen Bereich die Behandlung „akuter Erkrankungen und Schmerzzustände“. Diese Leistungen müssen gewährt werden; weitere, darüber hinausgehende Leistungen liegen im Ermessen der Behörde. Hier reicht die nationale Regelung nicht aus, da Betroffene von Menschenhandel aufgrund des Tathintergrunds spezielle Bedürfnisse haben, wie z.B. die therapeutische Betreuung, die gewährleistet werden muss, um ihnen eine angemessene Betreuung und Versorgung bieten zu können. Außerdem entspricht die Zielsetzung des Asylbewerberleistungsgesetzes insgesamt nicht den Bedürfnissen der Betroffenen des Menschenhandels. Der KOK fordert deshalb, dass die Alimentierung der Betroffenen von Menschenhandel insgesamt gemäß Sozialgesetzbuch geregelt wird und diese Gruppe als Anspruchsberechtigte in das Sozialgesetzbuch aufgenommen wird.
- ➔ Die Regelungen zu Entschädigung und Rechtsschutz im Rahmen des Artikels 15 der Konvention. Bislang sind die Informationspflichten über Rechte, Lohn und Schadensersatz nur im Zusammenhang mit einem Strafverfahren über § 406 StPO

1 Siehe hierzu „Menschenhandel in Deutschland“, Dr. Follmar-Otto, Rabe, DIMR, 2009

geregelt. Hiervon nicht erfasst sind diejenigen, die – ohne ein Adhäsionsverfahren² im Rahmen eines Strafprozesses zu betreiben – schon allein aufgrund ihres Aufenthaltsstatus illegalisiert werden. Das Gleiche gilt generell für diejenigen, die kein Strafverfahren anstreben und/oder die nicht von der Polizei an Fachberatungsstellen vermittelt werden. Daher müssen die Informationspflichten auch Ansprüche außerhalb eines Strafverfahrens und die Möglichkeit, über zivilrechtliche Wege Schadensersatzansprüche geltend zu machen, umfassen

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

Sehr zu begrüßen ist es, dass die Ausreisefrist für Betroffene von Menschenhandel gemäß § 50 Absatz 2 AufenthaltsgG von mindestens einem Monat auf eine Mindestdauer von drei Monaten verlängert wird. Geregelt wird dies zukünftig in § 59 Absatz 7 Satz 2 AufenthG.³ Ebenso positiv ist es, dass die Übermittlungspflicht gemäß § 87 AufenthaltsgG an Ausländerbehörden von Schulen sowie anderen Bildungs- und Erziehungseinrichtungen aufgehoben wurde und MitarbeiterInnen von einschlägig tätigen Hilfs- und Unterstützungsorganisationen der Besuch von Abschiebungsgefangenen auf deren Wunsch im Regelfall gestattet wird.

Allerdings bestehen auch weiter erhebliche Kritikpunkte:

Für Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität bestehen die massiven Defizite bei der Wahrnehmung ihrer Rechte auf Gesundheitsversorgung und bei der Möglichkeit, Lohn für geleistete Arbeit einzuklagen, auf Grund der hier immer noch geltenden Übermittlungspflichten der Behörden auch nach der Einführung der neuen Regelungen fort. Diese Ansprüche können Menschen ohne Aufenthaltspapiere nicht durchsetzen, ohne ihren Aufenthalt zu gefährden. Das heißt, dass sie ihre ihnen grundsätzlich zustehenden Rechte auf Entschädigung und Lohn meist nicht durchsetzen können, da sie befürchten müssen, aufgrund ihres illegalen Status rechtliche Nachteile zu erleiden. Deshalb empfehle ich, die Gerichte von der Übermittlungspflicht gemäß § 87 Absatz 2 AufenthaltsgG gesetzlich zu entbinden.

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

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

³ Ausschussdrucksache 17 (4)293

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

Bei der Erteilung eines Aufenthaltstitels nach § 25 Absatz 4b AufenthG-E wie auch nach § 25 Absatz 4a handelt es sich um eine Ermessensvorschrift: „kann ... erteilt werden“. Diese Regelung halte ich für sehr bedenklich. Gerade für Betroffene von Menschenhandel, die über eine Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden nachdenken, ist es unerlässlich zu wissen, ob sie im Falle der Kooperation eine Aufenthaltserlaubnis erhalten, da sie sich mit einer Aussage gegen die TäterInnen in Gefahr bringen und eines besonderen Schutzes bedürfen. Es liegt nach der jetzigen Regelung im Ermessen der Behörden, ob eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird oder nicht.

- Auch der Personenkreis im Sinne des § 25 Absatz 4b AufenthG-E benötigt für eine ZeugInnenaussage Sicherheit darüber, ob ein Aufenthaltstitel erteilt wird oder nicht. Als Unterstützung bei einer ZeugInnenaussage kann bei diesem Personenkreis neben möglichen Schutzaspekten vor TäterInnen auch die Durchsetzung von Ansprüchen aus dem Arbeitsverhältnis erachtet werden.

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

- Empfohlen wird daher die Einführung einer „Ist-Bestimmung“ sowohl für Betroffene von Menschenhandel als auch für Betroffene von in § 25 Absatz 4b Aufenthaltsgesetz genannten Straftaten.

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

4. Welche Auswirkungen hat die „Arabellion“ auf Menschenhandel in der Region?

Aus Sicht der Praxis wurden mir bislang keine Auswirkungen oder Auffälligkeiten auf den Menschenhandel durch die sogenannte „Arabellion“ mitgeteilt.

II. Opferhilfe und Opferschutz

- 5. Menschenrechtsorganisationen fordern als zentrale Grundlage für die Bekämpfung des Menschenhandels einen besseren Opferschutz. Hierbei wird häufig gefordert, dass Opfer von Menschenhandel ihre Ausbeuter anzeigen können müssen und nicht dadurch in Gefahr geraten, abgeschoben zu werden. Wie bewerten Sie die Forderung, dass Opfer, die ihre Ausbeuter anzeigen, einen gesicherten Aufenthaltsstatus bekommen sollten? Gibt es Änderungsbedarf im Aufenthaltsrecht?**

Zur ersten Frage:

Drittstaatsangehörige, die von Menschenhandel betroffen sind, erhalten einen Aufenthaltstitel nach § 25 Absatz 4 a AufenthaltsgG, wenn sie sich zu einer ZeugInnenaussage im Strafverfahren entschließen und aus Sicht der Staatsanwaltschaft oder der Strafgerichte ein Interesse an der Aussage der/des Zeugin/en besteht, da andernfalls ohne die Angaben der/des Zeugin/en die Erforschung des Sachverhaltes erschwert wäre. Der Aufenthaltstitel erlischt jedoch nach Beendigung des Strafverfahrens. Grundsätzlich müssen dann nach Ablauf des Strafverfahrens die Betroffenen wieder ausreisen bzw. werden abgeschoben. Nach § 60 Absatz 7 AufenthaltsgG in Verbindung mit § 25 Absatz 3 AufenthaltsgG kann hiervon lediglich abgesehen werden, wenn im Herkunftsland für die/den Betroffene/n eine erhebliche, konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit besteht. Dann kann erneut eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Aber auch die aus Gefährdungsgründen erteilte Aufenthaltserlaubnis gibt den Betroffenen keinen gesicherten Aufenthaltstitel, sie ist immer an das Fortbestehen der Gefährdungslage gebunden und wird regelmäßig geprüft.

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

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

Ferner sehe ich es als problematisch an, dass grundsätzlich der Aufenthaltstitel an die Kooperationsbereitschaft der ZeugInnen gebunden ist.

Nach Ablauf der so genannten Bedenk- und Stabilisierungsfrist erhalten die Betroffenen nur dann eine Aufenthaltserlaubnis – und damit Zugang zu Hilfe und Unterstützung – wenn sie sich zu einer Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden entschließen. Zusätzlich kann es vorkommen, dass Betroffene zwar Aussagen machen, diese sich aber als nicht ausreichend für die Einleitung eines Verfahrens herausstellen, und der Aufenthalt

folglich nicht gewährt wird. Zu diesem Zeitpunkt hat die Person sich aber in vielen Fällen bereits mit den gemachten Angaben zu TäterInnen etc. gefährdet.

Der KOK sieht in dieser Regelung eine Instrumentalisierung der Betroffenen, da nicht das Wohlergehen und die Rechte des Opfers, sondern die Effektivität der Strafverfolgung alleiniger Grund für die Erteilung eines Aufenthaltstitels nach § 25 Absatz 4 a AufenthG ist. Im Übrigen ist davon auszugehen, dass bei einem unabhängigen Aufenthaltsrecht die ZeugInnenaussagen verlässlicher sein würden, da unter diesen Umständen weniger Druck auf den ZeugInnen lasten würde und sie im Verfahren stabiler wären. So würde umgekehrt auch das Strafverfolgungsinteresse besser gewährleistet.

Ich empfehle daher, die Aufenthaltserlaubnis unabhängig von der Anwesenheitserfordernis und von der Kooperationsbereitschaft im Strafverfahren zu erteilen.

6. Ein Problem aus der praktischen Arbeit ist u.a. das fehlende Zeugnisverweigerungsrecht von MitarbeiterInnen von Beratungsstellen. Welchen weiteren juristischen Hindernissen begegnen Sie bei ihrer Arbeit und was für Änderungen wären notwendig, um dieses Problem zu beheben und einen umfassenden Schutz von Opfern von Menschenhandel zu gewährleisten?

Das fehlende Zeugnisverweigerungsrecht ist ein großes Problem in der Praxis. Noch im Rahmen der letzten Mitgliederversammlung des KOK am 05.Oktober 2011 wurde dieses Problem von den Beraterinnen dargestellt:

In Deutschland existieren circa 50 Fachberatungsstellen für Betroffene des Menschenhandels. Die Mitarbeiterinnen der FBS sind in der Regel Sozialarbeiterinnen. Sie unterliegen der Schweigepflicht des § 203 I Nr.5 StGB, ein berufliches Zeugnisverweigerungsrecht gemäß der Strafverfahrensordnung steht ihnen jedoch nicht zu.

Die Tätigkeiten der Mitarbeiterinnen der Beratungsstellen setzen ein fundiertes Vertrauensverhältnis zwischen Beraterin und Klientin voraus. Es kommt jedoch immer wieder vor, dass Beraterinnen als Zeuginnen im Strafverfahren vorgeladen werden, um über das ihnen von den Klientinnen Anvertraute auszusagen. Die Folge ist eine Belastung und Gefährdung des Vertrauensverhältnisses zwischen Beraterin und Klientin. Dies ist sowohl aus Sicht der Betroffenen als auch aus Sicht der Beraterin unvorteilhaft. Da die Beraterin die Klientin darauf hinweisen muss, dass sie zu allem, was ihr die Klientin anvertraut, eventuell vor Gericht aussagen muss, können wichtige ZeugInneninformationen verloren gehen. Dies ist auch nicht im Sinne der Strafverfolgung. Ebenso schwer wiegt, dass die Beraterin mit der Aussage vor Gericht nicht nur sich selbst, sondern auch die Klientin und ihre Familie gefährdet, da sie dem Gericht möglicherweise Informationen mitteilen muss, die die Klientin ihr im Vertrauen gegeben hat.

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

Es ist daher dringend zu empfehlen, die strafprozessualen Möglichkeiten des Zeugnisverweigerungsrechtes um die Berufsgruppe der Beraterinnen von Fachberatungsstellen zu erweitern.

7. In Zusammenhang mit den Rechten von Opfern und Zeuginnen von Menschenhandel halten wir es für bedeutsam, eine Arbeitserlaubnis für diese Personen zu schaffen, damit sie finanziell auf eigenen Beinen stehen können. Die Arbeitserlaubnis wäre also an ihre Aufenthaltserlaubnis gekoppelt. Wie bewerten Sie dieses Anliegen?

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

Angehörige aus den alten EU-Staaten genießen einen privilegierten Zugang zum Arbeitsmarkt und damit grundsätzlich die Erlaubnis zur Aufnahme einer Beschäftigung. Lediglich die Staatsangehörigen Bulgariens und Rumäniens werden erst ab dem 31.12.2013 die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit genießen. Eine Beschäftigung ist für diese Betroffenen gemäß § 8 Abs. 2, 1. Alt. SGB II nur erlaubt, wenn sie uneingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt haben. Dies ist nur der Fall, wenn sie bereits über eine Arbeitserlaubnis EU gemäß § 284 Abs. SGB III i.V.m. § 39 Abs. 2 bis 4 und 6 Aufenthaltsgesetz oder über eine Arbeitsberechtigung EU nach § 12 a ArGV verfügen.

Die Zahlen des Bundeslagebilds Menschenhandel des BKA zeigen, dass die Gruppe der Drittstaatsangehörigen gegenüber der Gruppe der EU-BürgerInnen erheblich kleiner ist. Für diese Gruppe bestehen bereits oben aufgeführte Regelungen.

Die Arbeitserlaubnis an den Aufenthaltstitel zu knüpfen ist in der Praxis problematisch, da in den Papieren erkennbar ist, dass es sich um einen Aufenthaltstitel für Betroffene von Menschenhandel handelt und dies zu einer Gefährdung der Betroffenen und auch zu einer Stigmatisierung führen kann.

Zudem bestünde in dieser Konstellation weiterhin die Problematik, dass der Aufenthalt und damit die Arbeitserlaubnis nur auf die Dauer des Verfahrens beschränkt sind. Mit so einem zeitlich beschränkten Aufenthaltstitel eine Anstellung zu finden, dürfte für die Betroffenen in der Praxis schwierig sein. Insbesondere wenn den ArbeitgeberInnen erkennbar ist, dass es sich um Betroffene von Menschenhandel handelt. Wesentlich ist es daher, Betroffenen von Menschenhandel unabhängig von ihrer Zeuginneneigenschaft einen Aufenthaltstitel und eine Arbeitserlaubnis zu gewähren.

Eine Verbesserung der aktuellen Situation wäre es, wenn § 6a BeschVerfV so ausgestaltet würde, dass die Zustimmung zur Ausübung einer Beschäftigung keine Ermessensausübung darstellt, sondern ein gebundener Anspruch ist.

8. Welche Maßnahmen müssen ergriffen werden, damit in Deutschland Opfer von Arbeitsausbeutung angemessen unterstützt werden und ihre Rechte auf Lohn und Entschädigung durchsetzen können?

Der KOK e.V. hat im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales eine Studie mit dem Titel „Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung in Deutschland“ fertiggestellt und dem Ministerium Anfang 2011 diesen Jahres druckfertig übergeben. Die am 25.11.2009 gestartete Studie wurde somit erfolgreich abgeschlossen. Mit dem 37. Strafrechtsänderungsgesetz vom 19.2.2005 und der Einführung des Straftatbestandes § 233 StGB wurde in Deutschland der gesetzliche Rahmen zur Verfolgung des Deliktes Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft geschaffen. Doch bis heute sind der Kenntnisstand zur tatsächlichen Ausprägung und zum Ausmaß des Phänomens gering und verfügbare Daten widersprüchlich.

Die Studie soll wesentlich dazu beitragen, vorhandene Wissenslücken zu schließen. Dem KOK als Projektkoordinator ist es gelungen, eine beeindruckende Forschungsgruppe mit

erfahrenen Expertinnen und Experten für die Bearbeitung der verschiedenen Teilthemen zu gewinnen. Ziel der Studie war es, humanitäre, opferschützende Ansätze auf der Grundlage von Menschenrechten für Betroffene von Arbeitsausbeutung zu erarbeiten. Weitere Informationen zu den Inhalten und zu den AutorInnen sind zu finden unter www.kok-buero.de

Trotz der Anfang 2011 erfolgten, durchweg positiven Abnahme der Studie und mehreren Nachfragen durch den KOK, die AutorInnen und nationale sowie internationale Organisationen ist die Studie bis heute nicht veröffentlicht. Dem KOK sind die Gründe hierfür nicht bekannt. Wir sehen mit großer Besorgnis, dass die Erkenntnisse und Empfehlungen der hochrangigen an der Studie beteiligten ExpertInnen nicht in die (Fach-)Öffentlichkeit gelangen können. Sie werden somit der aktuellen Diskussion vorenthalten und können nicht in die weitere Entwicklung von Maßnahmen seitens der Bundesregierung, aber auch nicht-staatlicher Organisationen eingehen. Wir fordern deshalb die schnellstmögliche Veröffentlichung der Studie.

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

Ein zweites Projekt auf europäischer Ebene mit dem Namen COMPACT (Action for Compensation of Trafficked Persons in Europe), das von La Strada International und AntiSlavery koordiniert wird, beschäftigt sich ebenso mit diesen Fragestellungen. Ziel des Projektes ist es, eine europäische Allianz von NGOs aus 15 EU-Mitgliedsstaaten zu etablieren, welche in den teilnehmenden Ländern Projekte zur konkreten Unterstützung der Betroffenen bei der Durchsetzung von Kompensationsansprüchen implementieren soll. Teilnehmende Länder sind Deutschland, Tschechien, Österreich, Weißrussland, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Irland, Italien, Mazedonien, Moldawien, Polen, Spanien, Ukraine und Großbritannien. Der KOK ist Mitglied der Steuerungsgruppe und hat im Rahmen dessen eine koordinierende Rolle sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene übernommen.

Wesentlich ist es in Deutschland, eine bundesweite Vernetzungsstruktur zu fördern. Durch eine interdisziplinäre Zusammenarbeit der relevanten AkteurInnen sollten gemeinsame Strategien entwickelt und die Vernetzung verbessert werden, um Betroffene von Arbeitsausbeutung besser zu identifizieren und zu unterstützen. Wesentlich ist dabei, dass die Vernetzung von einer unabhängigen Stelle koordiniert wird. Internationale Rechtsinstrumente, wie beispielsweise die Europaratskonvention, fordern die Staaten und damit auch Deutschland dazu auf, Maßnahmen zur Verhütung des Menschenhandels, zur Identifizierung der Betroffenen, zur Unterstützung der Betroffenen zu ergreifen und dabei insbesondere mit der Zivilgesellschaft zusammenzuarbeiten. Die wichtige Rolle der Zivilgesellschaft wird folglich international eingefordert, da staatliche oder zwischenstaatliche Organisationen aufgrund ihrer Funktion und ihrer Aufgabengebiete in einen Interessenkonflikt geraten könnten. Eine Koordinierung der Vernetzung durch eine unabhängige Stelle würde zudem zu einer breiten Akzeptanz durch alle möglichen Partner und damit zu einer größeren Effektivität beitragen.

Ebenso ist es notwendig, den Aufbau von Doppelstrukturen zu vermeiden und in diesem Bereich bereits arbeitenden oder die Arbeit in dem Bereich vorbereitenden spezialisierten Fachberatungsstellen ein Mandat seitens der Finanzierungsgeber/innen zu erteilen. Den

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

Wesentliche Maßnahmen sind:

- a. Entwicklung einer flächendeckenden, finanziell ausreichend ausgestatteten Unterstützungsstruktur unter Einbeziehung bereits bestehender Angebote
- b. Errichtung eines staatlichen Fonds für die direkte Entschädigung von Betroffenen in Härtefällen
- c. Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen, wie beispielsweise im Rahmen des Opferentschädigungsgesetzes
- d. Auf- und Ausbau der Vernetzungsstruktur sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene.

9. Wie beurteilen Sie die Tatsache, dass es keine bundeseinheitliche Praxis zur finanziellen Unterstützung der Betroffenen von Menschenhandel aus den Mitgliedstaaten der EU gibt?

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

Hierzu gibt es keine gesetzlichen Regelungen und somit auch keine bundesweit einheitliche Handhabungspraxis. Dies führt dazu, dass zum Teil innerhalb eines Bundeslandes erhebliche Unterschiede bei der Leistungsvergabe herrschen. Die Betroffenen werden zum Teil nach SGB II, zum Teil nach SGB XII, zum Teil nach AsylbLG und zum Teil gar nicht alimentiert. Demnach profitieren EU-BürgerInnen weder von bestehenden gesetzlichen oder untergesetzlichen Regelungen noch von ihrer Unionsbürgerschaft und sind im Ergebnis in manchen Regionen sogar schlechter gestellt als Drittstaatsangehörige, solange noch kein vollständiger freier Arbeitsmarktzugang gewährleistet ist.

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

Es ist dringend notwendig, dass die Alimentierung von Betroffenen von Menschenhandel aus EU-Ländern auf gesetzlicher Ebene einheitlich nach SGB II bzw. SGB XII geregelt wird. Untergesetzliche Regelungen reichen hier nicht aus.

III. Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels

10. Welche Fortschritte bei der Bekämpfung von Menschenhandel sind durch die 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 zu erwarten?

Die Richtlinie ist an vielen Stellen positiv zu bewerten. Begrüßenswert sind insbesondere folgende Inhalte:

- Die von der Richtlinie vorgeschlagenen Änderungen zur Unterstützung und Betreuung der Opfer, unabhängig von der Bereitschaft als ZeugInnen auszusagen.
- Der Vorschlag der Richtlinie, bei den Behörden die Befugnis einzurichten, auf die Strafverfolgung der Betroffenen zu verzichten.
- Ferner die in der Richtlinie erfassten Unterstützungs- und Betreuungsmaßnahmen, die mindestens die Mittel zur Sicherstellung des Lebensunterhalts der Opfer durch Maßnahmen wie eine geeignete und sichere Unterbringung und materielle Unterstützung sowie die notwendigen medizinischen Behandlungen einschließlich psychologischer Hilfe, Beratung und Information sowie bei Bedarf Übersetzungs- und Dolmetscherleistungen und für die Kinder Zugang zur Bildung umfassen.
- Maßnahmen, um in Zusammenarbeit mit den einschlägigen Opferbetreuungsorganisationen geeignete Verfahren zur frühzeitigen Identifizierung und Unterstützung von Opfern festzulegen.
- Sowie die Änderungen im Rahmen des Zugangs zu unentgeltlicher Rechtsberatung und rechtlicher Vertretung, auch zum Zweck der Durchsetzung von Entschädigungsansprüchen.
- Ferner, dass Opfer von Menschenhandel eine spezielle Behandlung zur Verhinderung sekundärer Viktimisierung erhalten sollten.
- Die Einführung eines Artikels, der die Einziehung der Erträge der TäterInnen des Menschenhandels vorsieht. Die Einführung eines Artikels, der den Zugang der Betroffenen von Menschenhandel zu Entschädigung vorsieht.
- Insgesamt die Erweiterung des Begriffs der Ausbeutung auch auf die Fälle der Ausnutzung der strafbaren Handlungen, Betteltätigkeiten und Organhandel.

Die Umsetzung der Richtlinie in Deutschland sollte genutzt werden, um bestehende Defizite im Opferschutz zu beheben sowie rechtliche Lücken zu schließen.

Vordringliche Änderungen wären z.B.:

- Die Schaffung eines von der Aussagebereitschaft unabhängigen Aufenthaltstitels sowie Zugang zu Unterstützungsleistungen für alle Betroffenen des Menschenhandels, ebenfalls unabhängig von der ZeugInneneigenschaft.
- Die Einführung des Zeugnisverweigerungsrechts für Beraterinnen der Fachberatungsstellen.
- Wesentlich ist es darüber hinaus insgesamt, die Erkenntnisse der Praxis und der Wissenschaft zusammenzuführen. Demnach ist bei Strafverfahren zu Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung die Erfüllung der Tatbestandsvoraussetzungen gemäß § 233 StGB sehr schwierig. Der gesamte Tatbestand des § 233 StGB wird, auch von JuristInnen, als sehr komplex und schwierig beurteilt. Eine Novellierung des Tatbestands im Rahmen der Umsetzung der EU-Richtlinie wäre daher begrüßenswert. In Fachkreisen existieren bereits erste konkrete Vorschläge für eine Novellierung des § 233 StGB.

11. Gibt es „best practise“ Beispiele für Fortschritte bei der Bekämpfung von Menschenhandel, insbesondere im Bereich des Kinderhandels, innerhalb der EU? Welche Maßnahmen sind hierbei unerlässlich, um Opfer als Zeugen gegen die Täter zu gewinnen?

Dem Zeugenbeweis kommt bei der Bekämpfung des Menschenhandels eine zentrale Bedeutung zu. Die Betroffenen stellen dabei i.d.R. die einzigen ZeugInnen dar, da sie authentisch über das gesamte Tatgeschehen, Tatbeteiligungen und die Umstände berichten können. Die Aussagebereitschaft, Aussagekraft und Glaubwürdigkeit von Betroffenen von Menschenhandel wird durch vielfältige Faktoren beeinflusst. Häufig sind es die Furcht vor den TäterInnen, die Sorge um Angehörige im Herkunftsland oder die Angst vor der Polizei, weil das Vertrauen fehlt, die sich nachteilig auf die Aussagebereitschaft auswirken. Untersuchungen haben aufgezeigt, dass sich eine Beratung und Betreuung der Betroffenen durch die spezialisierten Fachberatungsstellen für Betroffene des Menschenhandels sowie entsprechende Schutzmaßnahmen förderlich auf die Aussagebereitschaft der Betroffenen auswirken und damit häufiger in eine Verurteilung wegen Menschenhandels resultieren.⁴ Aus diesem Grund ist es notwendig, die Existenz von spezialisierten Fachberatungsstellen zu sichern.

Die Betroffenen müssen in der Wahrnehmung und Durchsetzung ihrer Rechte gestärkt werden. Ansprüche auf Lohn und Entschädigung sind wesentliche Rechte der Betroffenen, deren Durchsetzung bislang jedoch nur in Ausnahmefällen erfolgte. Die tatsächliche Durchsetzbarkeit dieser Rechte muss sichergestellt werden.⁵

Betroffene könnten dann als ZeugInnen gewonnen werden, wenn sie eine Perspektive in Deutschland erhalten würden. Dies ist zurzeit nicht der Fall. Drittstaatsangehörige erhalten lediglich einen Aufenthaltstitel für die Dauer des Strafverfahrens und nicht darüber hinaus. Es gibt keine gesicherte Finanzierung für die Teilnahme von Betroffenen an Weiterbildungs- und Reintegrationsmaßnahmen während der Dauer der Strafverfahren, obwohl diese bis zu drei Jahre dauern können. Ebenfalls gibt es so gut wie keine gesicherte Finanzierung von Therapiemöglichkeiten für die oftmals traumatisierten Betroffenen, da diese nicht über das Asylbewerberleistungsgesetz abgedeckt werden.

Wenn das Ziel der Opferschutzrichtlinie⁶, den Betroffenen Zeit zu geben, sich zu erholen und sich dem Einfluss der TäterInnen zu entziehen, konsequent in deutsches Recht umgesetzt worden wäre, wäre dies im Rahmen des Opferschutzes und auch im Rahmen der Gewinnung von Zeuginnen ein großer Gewinn gewesen. Die gesetzliche Regelung gemäß § 50 Absatz 2 a AufenthaltsgG geht jedoch dahin, dass die Bemessung der als Bedenkzeit dienenden Ausreisefrist einzig auf die Entscheidung über die Aussagebereitschaft abstellt, also ob die Betroffenen dem Strafverfahren zur Verfügung stehen werden oder nicht. Die Koppelung des Aufenthalts an das strafrechtliche Verfahren entspricht nicht einem opferschützenden Ansatz. Die Betroffenen werden so lediglich

⁴ Siehe hierzu Herz/Minthe „Straftatbestand Menschenhandel“, Herausgeber: BKA, 2005, Kapitel 2.2.2.2 Seite 341

⁵ Follmar/Rabe, Menschenhandel in Deutschland, Herausgeber: Deutsche Institut für Menschenrechte, Seite 57, 2009

⁶ Richtlinie 2004/81/EG des Rates vom 29.04.2004 über die Erteilung der Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren

entsprechend ihrem Nutzen als ZeugInnen gesehen. Davon hängen dann auch sämtliche, ohnehin schon sehr knappen Rechte und Unterstützungsleistungen ab. Die hohen Anforderungen an die Betroffenen als Zeuginnen und die damit einhergehende Gefährdung und Belastung werden nicht durch bedarfsgerechte Unterstützung und neue Perspektiven aufgewogen. So besteht für die Betroffenen momentan wenig Unterstützung, sich als ZeugInnen zur Verfügung zu stellen.

Für den Kinderhandel ist Folgendes zu benennen:

Die Voraussetzungen für die Bestellung eines Rechtsanwaltes/einer Rechtsanwältin als Beistand werden gemäß § 397 a StPO geregelt. Dort sind zwar die §§ 232, 233 StGB aufgeführt. Der Kinderhandel gemäß § 236 StGB ist jedoch nicht explizit aufgeführt. Die Betroffenen Kinder/Minderjährigen werden nach § 397 a Absatz 2 StPO erfasst, wo geregelt wird, dass dann ein Rechtsanwalt beigeordnet wird, wenn die Betroffenen ihre Rechte nicht selbst wahrnehmen können. Es wäre jedoch empfehlenswert, wenn eine direkte Regelung für Betroffene des Kinderhandels im Rahmen der Strafprozessordnung eingeführt werden würde und damit die Sicherung eines kostenlosen Rechtsbeistandes für Betroffene des Kinderhandels.

12. Es gibt einen engen Zusammenhang zwischen illegaler Migration und Menschenhandel. In Deutschland und Europa konzentriert man sich eher auf eine Begrenzung der illegalen Einreise. Was wären Ihrer Meinung nach geeignete präventive Maßnahmen, um Flüchtlinge und MigrantInnen davor zu schützen, Opfer von Menschenhandel zu werden?

Gerade die restriktive Einwanderungspolitik vieler europäischer Länder ist ein Faktor, der Menschenhandel begünstigt. Das Fehlen von legalen Migrationsmöglichkeiten zur Arbeit, auch für gering Qualifizierte, bringt MigrantInnen dazu, sich alternative Wege zu suchen. Hier können sie leicht in Abhängigkeitsverhältnisse und ausbeuterische Arbeitssituationen geraten, aus denen sie sich aufgrund ihres aufenthalts- oder arbeitsrechtlichen Status nicht lösen können.

Sie wenden sich beispielsweise an unseriöse Agenturen oder Privatpersonen oder suchen Arbeitsmöglichkeiten in informellen Sektoren.⁷ Hinzu kommt, dass viele Betroffene nur unzureichend über die tatsächliche Situation und ihre Rechte in Deutschland informiert sind.

Ein irregulärer Aufenthalt erhöht die Anfälligkeit, von Menschenhandel betroffen zu sein. „Die Tatsache, dass sich die Frauen nicht legal in Deutschland aufhielten, brachte sie in große Abhängigkeit von den Täter/innen und gefährdete ihr Migrationsziel. Angst vor der Abschiebung ging zwangsläufig einher mit Angst vor der Polizei.“⁸

Daher lehnt der KOK grundsätzlich eine restriktive Migrationspolitik ab. Sinnvoll im Sinne eines präventiven Ansatzes ist es vielmehr, gezielte sachliche Informationen (z.B. über die aufenthalts- und arbeitsrechtliche Situation in Deutschland, über Rechte von MigrantInnen, über Unterstützungsstrukturen und Beratungsstellen) an MigrantInnen weiterzuleiten. Dies sollte möglichst in Kooperation, beispielsweise mit der

⁷ Gatzke, Frauenhandeln in Deutschland, 14, Herausgeber: KOK, 2008

⁸ Helferich, Kavemann, Rabe, Determinanten der Aussagebereitschaft von Opfern von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, Herausgeber BKA, 2010, Seite 69

Zivilgesellschaft in den Herkunftsländern, erfolgen. Da die Migrationsziele und -motive sehr vielfältig und vielschichtig sind, muss hier ein breiter Ansatz gewählt werden. Zudem ist die Schaffung von mehr regulären Zugängen zum Arbeitsmarkt, auch für gering Qualifizierte, eine präventive Maßnahme. Viele MigrantInnen planen beispielsweise, nur temporär in Deutschland zu arbeiten und dann in ihr Herkunftsland zurückzukehren.

13. Menschenhandel ist ein vielschichtiges Problemfeld und transnationales Phänomen. Seine Bekämpfung erfordert einen adäquaten Ansatz, der durch ein interdisziplinäres, ebenen- und ressortübergreifendes Zusammenwirken gekennzeichnet sein muss. Wie können bestehende Strukturen der Bekämpfung des Menschenhandels effektiv und besser genutzt werden? Welche Strukturen sind noch nicht vorhanden, die eine Vernetzung staatlicher, suprastaatlicher und substaatlicher Politikebenen ermöglichen können?

Eine Vernetzungsstruktur auf Bundesebene stellt die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel dar. Dieses Fachgremium wird unter der Federführung des BMFSFJ seit 1997 organisiert und trifft sich in regelmäßigen Abständen. Die BLAG Frauenhandel ist interdisziplinär und ressortübergreifend mit Vertreter/innen aus Bund und Ländern besetzt. Neben Bundesministerien (wie dem BMFSFJ, dem BMJ, dem BMI, dem BMAS), sind jeweils VertreterInnen der Innen-, Justiz-, Sozial- und GleichstellungsministerInnenkonferenzen sowie zwei NGOs, eine davon der KOK, Mitglied. Dies ist als ein positives Beispiel zu nennen.

Der KOK selbst bietet eine bundesweite Vernetzungsstruktur für Nichtregierungsorganisationen, die sich gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess engagieren. Wir sind die Schnittstelle zwischen Praxis und Politik und Öffentlichkeit für das Thema Frauenhandel in Deutschland, bei der die vielfältigen Informationen für verschiedene Institutionen und Ebenen wie Politik und Verwaltung, Wissenschaft, Praxis und Öffentlichkeit zusammenlaufen. Der KOK bietet eine seit mehr als zehn Jahren gewachsene und etablierte Struktur, in der die Fachexpertise aller bundesweit ca. 50 FBS für Betroffene von Menschenhandel gebündelt wird. Problematisch ist allerdings, dass weder der KOK noch die einzelnen FBS ausreichend und dauerhaft finanziert werden. Die FBS arbeiten bereits jetzt mit äußerst knappen Ressourcen, bei einem sich stetig weiterentwickelnden und wachsenden Aufgabenfeld. So gibt es beispielsweise in einigen Bundesländern zum Teil nur eine spezialisierte Fachberatungsstelle, die für das gesamte Bundesland zuständig ist und die nur mit einer oder sogar auch nur mit einer halben Personalstelle ausgestattet ist. Die gleiche Problematik gilt für den KOK als Koordinierungsstelle. Für eine effektive und bessere Nutzung bestehender Strukturen ist eine finanzielle und personelle Absicherung unerlässlich. Die Förderung dieser bundesweiten Vernetzung koordiniert durch eine unabhängige Stelle ist eine wesentliche Aufgabe, welche zu einer breiten Akzeptanz durch alle möglichen PartnerInnen und damit zu einer größeren Effektivität beiträgt.

Ferner wäre es empfehlenswert, wenn die unterschiedlichen Zuständigkeiten der Ministerien und Behörden, wie sie zurzeit auf Bundesebene bestehen, weiter koordiniert und strukturiert werden würden. Das BMFSFJ ist zuständig für den Bereich Frauenhandel. Das BMAS ist zuständig für den Bereich Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung. Die Erfahrungen aus der Praxis zeigen, dass in der Realität keine solche Trennung in den Bereichen möglich ist. Frauenhandel erfasst sowohl die sexuelle Ausbeutung als auch die Arbeitsausbeutung. Zudem gibt es für den Bereich Arbeitsausbeutung Abstufungen, bspw. schlechte Arbeitsbedingungen, Arbeitsausbeutung und Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung. Im Rahmen der vom BMAS dem KOK in Auftrag gegebenen Studie

wurden diese Strukturen diskutiert und Empfehlungen herausgearbeitet. Diese Empfehlungen gilt es nunmehr zu diskutieren und daher ist es notwendig, die Ergebnisse der Studie für den weiteren Diskussions- und Entwicklungsprozess in Deutschland freizugeben (siehe hierzu die Erläuterungen unter der Fragestellung Nummer 8).

Auf Länderebene existieren bereits sogenannte Runde Tische, die sich mit dem Thema Menschenhandel beschäftigen. Bisher ist hier immer der Fokus auf die sexuelle Ausbeutung gerichtet. Sicherlich wäre es auch hier sinnvoll, den Fokus auf das Thema Arbeitsausbeutung zu erweitern und weitere relevante AkteurInnen miteinzubeziehen.

Auf europäischer und internationaler Ebene existieren bereits sowohl auf staatlicher, zwischenstaatlicher als auch auf nicht-staatlicher Ebene verschiedene Vernetzungen. Beispielsweise ist das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) der OSZE sowie die OSZE und die OSZE-Sonderbeauftragte und Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels, Maria Grazia Giammarinaro zu nennen. Das ODIHR ist eine Menschenrechtsinstitution der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Eine der wesentlichen Aktivitäten von ODIHR ist es, den Ausbau von Regierungsaktivitäten zur Identifizierung, zum Schutz und zur Unterstützung der Betroffenen von Menschenhandel durchzuführen.

Ein Best Practice-Beispiel für eine Vernetzung von Nichtregierungsorganisationen bildet das europäische Projekt „COMP.ACT“ (Action for Compensation of Trafficked Persons in Europe), das von La Strada international und AntiSlavery koordiniert wird. Ziel des Projektes ist es, eine europäische Allianz von NGOs aus 15 EU-Mitgliedsstaaten zu etablieren, welche in den teilnehmenden Ländern Projekte zur konkreten Unterstützung der Betroffenen bei der Durchsetzung von Kompensationsansprüchen implementieren soll. Teilnehmende Länder sind Deutschland, Tschechien, Österreich, Weißrussland, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Irland, Italien, Mazedonien, Moldawien, Polen, Spanien, Ukraine und Großbritannien.

Der KOK ist Mitglied der Steuerungsgruppe und hat im Rahmen dessen eine koordinierende Rolle sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene übernommen.

Um die vorhandenen Strukturen in diesem Bereich besser zu nutzen, ist es notwendig, diese zu stärken, beispielsweise im Rahmen der Förderung von Austauschtreffen.

14. Forscher der Universität Göttingen haben auf Grundlage des Palermo-Protokolls den 3P-Index (Prävention, Schutz und Strafverfolgung) zur Messung staatlicher Maßnahmen gegen den Menschenhandel entwickelt. Wesentliche Ergebnisse der Messung sind die Zunahme der Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels insbesondere in den Bereichen Strafverfolgung und Prävention innerhalb der vergangenen Dekade sowie eine Verbesserung staatlicher Politik der Bekämpfung des Menschenhandels, so Nachbarländer oder Länder mit ähnlichen politischen und kulturellen Ausgangssituationen ihre Richtlinien verbesserten. Können Sie diese positiven „Ansteckungseffekte“ bestätigen? Lassen sich für die Wahrnehmung des Problemfeldes als schwerste Verletzung von Menschenrechten und Menschenwürde ebenfalls Veränderungen erkennen? Wie können auch in diesem Bereich „Ansteckungseffekte“ initiiert werden?

Positive Ansteckungseffekte sind sicherlich zu bejahen, wenn es positive Regelungen gibt, die beispielsweise als Best-Practise allgemein anerkannt werden. Beispielsweise ist

für Deutschland die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel zu benennen, die seit 1997 existiert. Die Bedeutung der Vernetzung und Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Organisationen/AkteurInnen ist international unterstrichen worden.⁹ Positive Ausstrahlungseffekte lassen sich initiieren, wenn diese positiven Beispiele von verschiedenen AkteurInnen Unterstützung und Akzeptanz finden und dadurch in die Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit sowie auch in wissenschaftliche Forschungsvorhaben fließen und bestenfalls zu einem Ausbau von Regierungsaktivitäten führen.

9 Follmar-Otto, Rabe, Menschenhandel in Deutschland, Seite 28, DIMR, 2009