

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Wortprotokoll*
61. Sitzung

Berlin, den 19.03.2012, 14:00 Uhr
Sitzungsort: Paul-Löbe-Haus
Sitzungssaal: Saal 2.200

Vorsitz: Sibylle Laurischk, MdB

Öffentliches Fachgespräch

zu dem

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen des Europarats vom 16. Mai 2005 zur Bekämpfung des Menschenhandels

BT-Drucksachen 17/7316, 17/7368

Antrag der Abgeordneten Dr. Eva Högl, Marlene Rupprecht (Tuchenbach), Petra Crone, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels korrekt ratifizieren - Deutsches Recht wirksam anpassen

BT-Drucksache 17/8156

* redaktionell überarbeitete Tonbandabschrift

Inhaltsverzeichnis:

	Seite
Anwesenheitslisten	4
Liste der Sachverständigen	9
Fragenkatalog	10
Wortprotokoll des Fachgesprächs	12
1. Begrüßung durch die Vorsitzende	12
2. Eingangsstatements der Sachverständigen	
Schwester Dr. Lea Ackermann, SOLWODI Deutschland e.V.	13
Regina KaltheGener, Rechtsanwältin Berlin	17
Heike Rabe, Deutsches Institut für Menschenrechte	19
Özlem Dünder-Özdogan, (KOBRA).....	15
Prof. Dr. Joachim Renzikowski, Universität Halle.....	21
Jae-Soon Joo-Schauen, agisra e. V.	16
Naile Tanis, KOK Berlin	21
3. Fragerunden	
a) Sprechregister Sachverständige	
Schwester Dr. Lea Ackermann	24, 28
Regina KaltheGener	26, 27, 33, 38
Heike Rabe	29, 31, 32, 34, 36, 38
Özlem Dünder-Özdogan	34, 35, 37
Prof. Dr. Joachim Renzikowski	24, 25, 27, 31
Jae-Soon Joo-Schauen	35
Naile Tanis	30, 34, 38

b) Sprechregister Abgeordnete

Sibylle Laurischk, Vorsitzende (FDP)	12, 14, 19, 21, 23, 29, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 39
Elisabeth Winkelmeier-Becker (CDU/CSU)	23, 24, 25, 27, 28
Marlene Rupprecht (Tuchenbach) (SPD)	29, 32
Jörn Wunderlich (DIE LINKE.)	35
Monika Lazar (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)	37

Anhang:

Stellungnahmen der Sachverständigen (nur in der Druckfassung)

1. Ausschussdrucksache 17(13)161a (Özlem Dünder-Özdogan)	40
2. Ausschussdrucksache 17(13)161b (Prof. Dr. Joachim Renzikowski)	47
3. Ausschussdrucksache 17(13)161c neu (Naile Tanis)	71
4. Ausschussdrucksache 17(13)161d (Schwester Dr. Lea Ackermann)	104
5. Ausschussdrucksache 17(13)161e (Heike Rabe)	117
6. Ausschussdrucksache 17(13)161f (Jae-Soon Joo-Schauen)	139
7. Ausschussdrucksache 17(13)161g (Regina Kalthegener)	146

Liste der Sachverständigen

1. **Schwester Dr. Lea Ackermann**
SOLWODI Deutschland e.V. – Solidarität mit Frauen in Not –
Boppard-Hirzenach
2. **Regina Kalthegener**
Rechtsanwältin
Berlin
3. **Heike Rabe**
Deutsches Institut für Menschenrechte
Berlin
4. **Özlem Dünder-Özdoğan**
Volljuristin
Zentrale Koordinierungs- und Beratungsstelle für Opfer von Menschenhandel (KOBRA)
Hannover
5. **Prof. Dr. Joachim Renzikowski**
Universität Halle
Lehrstuhl für Strafrecht, Rechtsphilosophie/Rechtstheorie
6. **Jae-Soon Joo-Schauen**
Arbeitsgemeinschaft gegen internationale sexuelle und rassistische Ausbeutung (agisra e.V.)
Köln
7. **Naile Tanis**
KOK – Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrati-
onsprozess e.V.
Berlin

Fragenkatalog

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

- 2.) Artikel 29 Abs. 4 SEV 197 gibt den Mitgliedstaaten auf, die Ernennung eines nationalen Berichterstatters bzw. einer nationalen Berichterstatterin 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 Berichterstatterstelle für Deutschland für empfehlenswert, und welche Struktur würden Sie hierfür vorschlagen?

- 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?

- 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?

- 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?

- 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?

- 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?
- 8.) Sehen Sie unabhängig von der jetzt anstehenden Umsetzung der Konvention weiteren Handlungsbedarf zur effektiveren Bekämpfung des Menschenhandels und Stärkung der Opferrechte?
- 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?
- 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?
- 12.) Welche konkreten Maßnahmen sollten bei der Überprüfung und Kontrolle von Arbeitsstätten vorgenommen werden, um Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung besser bekämpfen zu können?
- 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?

Vorsitzende: Meine Damen und Herren, ich denke, wir sollten anfangen, auch wenn wir heute weiter keine Sitzungen haben, da wir sicherlich alle terminlich sehr eingespannt sind. Ich begrüße Sie zur heutigen Sitzung des Familienausschusses in der wir ein öffentliches Fachgespräch zum Europaratsübereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels führen wollen. Bevor ich jetzt mit der Begrüßung beginne, möchte ich gleich die Ausschussmitglieder darauf hinweisen, dass wir heute zwar eine Genehmigung zur Tonaufzeichnung der Sitzung gegeben haben, auch an die Presse, jetzt sich aber auch der WDR für eine Fernsehaufzeichnung hier eingefunden hat. Ich möchte daher die Ausschussmitglieder fragen, ob sie damit einverstanden sind, dass auch Bildaufnahmen von dieser Sitzung gemacht werden können. Ich glaube, es spricht grundsätzlich nichts dagegen, ich sehe auch keinen Widerspruch. Dann ist das so genehmigt und dann kann ich zur Begrüßung kommen.

Ich begrüße zunächst die Mitglieder unseres Ausschusses und der mitberatenden Ausschüsse. Die Regierung ist vertreten durch Frau Welskop-Deffaa, die Abteilungsleiterin im Familienministerium ist. Die zahlreichen Besucherinnen und Besucher sind auch herzlich willkommen und insbesondere begrüße ich natürlich die Sachverständigen für unser heutiges Fachgespräch: Schwester Dr. Lea Ackermann für SOLWODI Deutschland e.V. – Solidarität mit Frauen in Not, Frau Regina Kalthegener, sie ist Anwältin hier in Berlin, Frau Heike Rabe, Deutsches Institut für Menschenrechte hier in Berlin, Frau Özlem Dünder-Özdoğan, sie ist Juristin und vertritt die Zentrale Koordinierungs- und Beratungsstelle für Opfer von Menschenhandel (KOBRA) in Hannover, dann Herr Prof. Dr. Joachim Renzikowski, von der Universität Halle - Lehrstuhl für Strafrecht, Rechtsphilosophie und Rechtstheorie und Frau Jae-Soon Joo-Schauen, Sie ist Vertreterin der Arbeitsgemeinschaft gegen internationale sexuelle und rassistische Ausbeutung (agisra e. V.) aus Köln, und Frau Naile Tanis. Sie vertritt den Bundesweiten Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess (KOK) in Berlin. Frau Rall vom Bundeskriminalamt ist kurzfristig erkrankt und musste absagen; deswegen sind es heute nur sieben Sachverständige, obwohl acht eingeladen worden sind.

Ich habe schon gesagt, dass wir außer der Tonaufzeichnung heute auch noch die Bildaufzeichnung haben. Außerdem wird ein Wortprotokoll erstellt werden, das dann im Internet verfügbar sein wird. Weitere Bild- und Tonaufzeichnungen anderer Personen während der Sitzung sind nicht gestattet. Also wer nicht akkreditiert ist als Medienvertreter oder -vertreterin, ist nicht befugt, Aufzeichnungen mit Bild und Ton zu machen. Das gilt gerade auch für unsere Besucher. Außerdem bitte ich darum, die Mobiltelefone nach Möglichkeit abzustellen.

Die Stellungnahmen der Sachverständigen liegen vor dem Sitzungssaal aus und sind auch ins Internet eingestellt worden. Der Ablauf dieses öffentlichen Fachgesprächs wird folgendermaßen aussehen: Wir haben zunächst ein Eingangsstatement jedes Sachverständigen von jeweils fünf Minuten und danach kommt eine Fragerunde für alle Vertreter der Fraktionen nach dem Modell der sogenannten Berliner Stunde. Wir beginnen nun mit dem öffentlichen Fachgespräch zum Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen des Europarats vom 16. Mai 2005 zur Bekämpfung des Menschenhandels – BT-Drucksache 17/7316 und BT-Drucksache 17/7368 – sowie zu dem Antrag der

Fraktion der SPD mit dem Titel „Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels korrekt ratifizieren - Deutsches Recht wirksam anpassen“ – BT-Drucksache 17/8156.

Ich bitte zunächst die Sachverständigen um ein kurzes Eingangsstatement von jeweils fünf Minuten und weise noch darauf hin, dass wir nachher für die Fragen mindestens eine Stunde Zeit haben sollten. Und ich werde Ihnen deswegen ein Zeichen geben, wenn Sie Ihre Redezeit ausgeschöpft haben. Dann sollten Sie nach Möglichkeit zum Ende Ihrer Ausführungen kommen. Zunächst bitte ich Schwester Dr. Lea Ackermann um ihre Stellungnahme und erteile dann den weiteren Sachverständigen in alphabetischer Reihenfolge das Wort. Schwester Dr. Lea Ackermann, bitte schön.

Schwester Dr. **Lea Ackermann** (SOLWODI Deutschland e. V.): Ich begrüße Sie ganz herzlich und danke für die Einladung. Ich möchte noch kurz etwas zu SOLWODI sagen: Es gibt diese Organisation seit 27 Jahren. In Deutschland haben wir 15 Beratungsstellen und 7 Schutzhäuser, in Kenia sind es 10 Beratungsstellen und in Ruanda eine; schließlich gibt es eine Beratungsstelle in Rumänien.

Was ich hier vortragen will, kommt aus unserer Praxis. Ich denke, deshalb bin ich auch eingeladen worden. Im vergangenen Jahr haben sich 1.772 Frauen und Kinder aus 108 Ländern erstmalig an SOLWODI gewandt. Und davon waren 242 Opfer von Menschenhandel. Wir betreuen, beraten und begleiten diese Frauen und stoßen hierbei schon auf ganz große Schwierigkeiten. Diese bestehen hauptsächlich im Aufenthaltsrecht und in der Alimentierung. Aus der Erfahrung von SOLWODI finden wir es sehr begrüßenswert, dass die Europaratskonvention in das deutsche Recht übernommen wird. Ich habe mal geschaut, wo die einzelnen Menschenhandelsfelder von uns betreut und beraten werden. Es kam bei diesen 242 Opfern zu 28 Verfahren; davon wurden drei Verfahren eingestellt; vier Verfahren sind noch offen und bei den restlichen 21 Verfahren kam es zur Verurteilung von 14 Tätern. Die Höhe der Strafe reichte von 6 Monaten bis 9 Jahre Freiheitsstrafe. Immer wieder erfahren wir, dass das Verbrechen des Handels mit Frauen und Kindern – sei es zur sexuellen Ausbeutung, sei es zur Arbeitsausbeutung – nicht ernst genommen wird. Bei den aufgezählten Fällen handelt es sich bei 234 um sexuelle Ausbeutung, bei 4 Fällen um Arbeitsausbeutung. Das sind die Frauen, die sich an uns gewandt haben.

Die Gesetzgebung ist sehr wichtig. Aber es ist auch wichtig, dass die Leute darüber informiert sind und engagiert sind. Wir haben ja eine Stellungnahme vorgelegt, in der wir darauf hingewiesen haben, dass wir 15 Beratungsstellen in Deutschland über ihre Erfahrungen befragt haben. Diese möchte ich hier einbringen und sie sind auch in unserer Stellungnahme festgehalten. Aber ich möchte noch auf etwas anderes hinweisen: Es kommt auf die Motivation und auf die Informiertheit der Leute an. Ich sehe drei Gruppen, bei denen es besonders wichtig ist. Das Prostitutionsgesetz hat die Arbeit im Kampf gegen den Frauenhandel erschwert. Die Polizei kontrolliert weniger und hat größere Schwierigkeiten, in die Bordelle zu gehen. Es werden Razzien gemacht, und die Razzien werden verraten. Eine Frau erzählte mir, dass in ihrem Bordell acht Mal eine Razzia vorgenommen wurde, aber dass der Besitzer das vorher wusste. Alle Illegalen und alle Jugendlichen waren vorher weggeschafft worden. Nur ein einziges Mal kam eine Razzia überraschend und der Polizist war sehr motiviert und hat den Frauen in der Zigarettenschachtel, die er ihnen geschenkt hat, seine Telefonnummer gegeben. Daraufhin war es für die Frauen möglich, ihn hinterher

anzurufen, und das Ganze ist dann aufgefliegen. Die Wertung innerhalb der Polizeistellen: Es kommt auf den einzelnen motivierten Polizisten an und auf den Vorgesetzten. Eine Polizistin – ich sage nicht, woher sie kommt – sagte mir, sie bekommt Schwierigkeiten, wenn sie genau hinschaut und nach dem Straftatbestand Menschenhandel recherchiert. Dann gibt es die Großrazzien. Ich habe immer den Eindruck, Großrazzien werden zur Beruhigung der Bevölkerung gemacht. Hunderte von Polizisten werden mobilisiert, um die Bordelle zu stürmen. Polizeibeamte, die nicht mit der Problematik Menschenhandel betraut sind, werden plötzlich in die Bordelle geschickt. Das ist nicht unbedingt sehr hilfreich, weil es andere Polizisten gibt, die sich schon lange mit dem Thema Menschenhandel und den betroffenen Frauen auseinandergesetzt haben. Und das größte Problem ist der Personalmangel bei der Polizei.

Menschenhandel ist ein Verbrechen im Dunkelfeld, die Polizei muss es suchen gehen; es ist kein ein Verbrechen, das ins Haus gebracht wird. In mehreren Bundesländern haben wir uns sehr eingesetzt für Kooperationskonzepte von Polizei, Menschenhandelsbeauftragten, Nichtregierungsorganisationen und Justiz. Wir haben auch die Bildung eigener Kommissariate angeregt. Das ist auch in einigen Bundesländern umgesetzt worden. Wir haben das als großen Erfolg gefeiert. Das war vor drei oder vier Jahren. In diesem Jahr werden die Kommissariate aus Sparsamkeitsgründen wieder zusammengelegt. Das heißt, Sexualdelikte, Waffen, Drogen und Menschenhandel. Und dann kommt der Menschenhandel immer zu kurz.

Vorsitzende: Kommen Sie bitte zum Ende.

Schwester Dr. **Lea Ackermann** (SOLWODI Deutschland e. V.): Ich möchte schnell noch zu den Staatsanwaltschaften kommen. Auch bei der Staatsanwaltschaft ist ein sehr großer Wechsel. Oftmals sind die Staatsanwälte auch nicht informiert. Zumindest haben wir die Erfahrung gemacht, dass das, was schon im Gesetz ist, nicht ausgeschöpft wird. Ganz schlimm ist es mit dem Aufenthaltsrecht. Und die Forderung ist richtig, dass Frauen, die Opfer von Menschenhandel sind, unabhängig davon, ob sie Aussagen machen oder nicht, einen Aufenthaltstitel bekommen und alimentiert werden, und dass die Organisationen, die sich mit diesen Frauen beschäftigen, auch entsprechend finanziert werden. Denn es ist oftmals sehr zeitaufwändig, bis man für die einzelnen Frauen Hilfe organisieren kann. Der Opferstatus ist vielen nicht bewusst. Ich habe auch noch eine ganze Reihe von Sachen, die bei den Frauen schief liegen. Zudem ist die mangelnde Sensibilisierung der Richter und Richterinnen auffallend. Wir haben in unserem letzten Rundbrief einen Prozess aufgeführt, da ist eine jugendliche Zwangsprostituierte von einem Polizisten in ihrem Heimatland hierher gebracht und zur Prostitution gezwungen worden. Vom Gericht wurde der Täter zu einer Bewährungsstrafe verurteilt, weil er in seinem Heimatland selbst wenig verdient und das Geld, das er durch die Straftat bekommen hat, für seine Kinder zur Ausbildung verwendet hat. Dass er nur eine Bewährungsstrafe bekommen hat, das ist ein Skandal.

Vorsitzende: Ich darf Sie jetzt einfach unterbrechen. Wir haben ja dann auch noch die Fragerunde, und da lässt sich dann auch gezielt noch einiges sagen. Vielen Dank erst mal. Jetzt Frau Dünder-Özdoğan.

Frau **Özlem Dünder-Özdoğan** (KOBRA): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren, ich bedanke mich für die Einladung zum heutigen Fachgespräch und nehme sehr gerne Stellung zum Gesetzentwurf zu dem Europaratsübereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels. Das deutsche Recht erfüllt meiner Auffassung nach nicht in jeder Hinsicht die Vorgaben des Übereinkommens. Daher sehe ich dringenden Änderungsbedarf. Ich komme zunächst zum Bereich des Aufenthaltsrechts. Artikel 14 Abs. 1a der Europaratskonvention sieht für die Betroffenen des Menschenhandels ein humanitäres Aufenthaltsrecht aufgrund der persönlichen Situation und unabhängig von der Kooperationsbereitschaft im Strafverfahren vor. Das Übereinkommen schreibt weiter vor, dass auch die gewährte Unterstützung für das Opfer unabhängig von der Aussagebereitschaft im Strafverfahren sicherzustellen ist – Artikel 12 Abs. 6 der Konvention. Dies gilt aber nach derzeit geltender Rechtslage für Betroffene aus Drittstaaten gerade nicht. Denn für sie gilt der Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 4a Aufenthaltsgesetz, der von der Aussagebereitschaft abhängig und an die Dauer des Strafverfahrens gebunden ist. Dieser Aufenthaltstitel und der Zugang zu damit verbundenen Unterstützungsleistungen sind also nach geltender Rechtslage nicht an die persönliche Situation der Betroffenen geknüpft. Das birgt die große Gefahr, dass die Betroffenen als Zeuginnen in Strafverfahren instrumentalisiert werden, da nicht deren Wohlergehen und deren Rechte, sondern eine erfolgreiche Strafverfolgung alleiniger Grund für die Erteilung des Aufenthaltstitels ist. Eine Entkopplung von Aufenthaltserlaubnis und Aussagebereitschaft würde auch dazu führen, dass Betroffene einen Aufenthaltstitel und damit Unterstützungsleistung erhalten, die wegen einer Traumatisierung oder aus Angst nicht aussagen können und wollen, oder deren Aussage nicht strafrechtlich verwertbar ist. Im Übrigen könnten Strafverteidiger der Täter in Deutschland nicht mehr behaupten, die Betroffene würde nur aussagen, um einen Aufenthaltstitel zu erhalten. Diese – die Glaubwürdigkeit der Betroffenen stark belastende – Taktik der Verteidiger wäre dann nicht mehr tragfähig. Eine Rechtsgrundlage für einen Aufenthaltstitel – entsprechend Art. 14 Abs. 1a der Konvention – unabhängig von der Kooperation im Strafverfahren ist dringend erforderlich.

Nun komme ich zum Bereich Versorgung und Alimentierung. Die in der Europaratskonvention aufgeführten Vorgaben nach Art. 12, dem Opfer unter anderem psychologische Hilfe und Übersetzungsleistung zu gewähren, sind nach derzeitiger Rechtslage in Deutschland nur bedingt durchsetzbar. Viele Betroffene sind traumatisiert und haben dementsprechend starke körperliche und psychische Beschwerden. Betroffene Frauen aus den Drittstaaten und auch viele EU-Bürgerinnen erhalten Alimentierung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, wonach die Kosten der Behandlung von dringend benötigten Psychotherapien und die damit verbundenen Dolmetscherkosten und Fahrtkosten nicht übernommen werden. Die Betroffenen haben aber aus meiner Sicht aufgrund der erfahrenen Menschenrechtsverletzungen aus humanitären Gründen ein Anrecht darauf, sich körperlich und seelisch zu erholen und dafür gegebenenfalls auch professionelle Hilfe zu erhalten. Darüber hinaus werden Anträge beim Sozialamt wegen der Kosten der Passbeschaffung und Fahrtkosten abgelehnt. Auch Fahrtkosten für Fahrten in unsere Beratungsstelle werden nicht erstattet. Die Teilnahme an Integrationsmaßnahmen ist nach dem Asylbewerberleistungsgesetz ebenfalls nicht vorgesehen, was den Betroffenen die Stabilisierung ihrer Situation und psychischen Verfassung erschwert. Eine Versorgung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz entspricht also insgesamt nicht den besonderen Bedürfnissen der Betroffenen des Menschenhandels aus Drittstaaten. In Bezug auf Betroffene aus den EU-Ländern besteht außerdem hinsichtlich der Alimentierung

keine verbindliche und bundesweit einheitliche Vorgehensweise, obwohl ihnen Leistungen nach dem SGB II zu gewährt sind. Dies ist nun auch über eine Rechtsanweisung der Bundesagentur für Arbeit klargestellt worden.

Lassen Sie mich noch eine Sache betonen. Im Rahmen der Alimentierung nach dem Herkunftsland zu entscheiden, bedeutet meiner Auffassung nach eine weitere Diskriminierung von Drittstaatlerinnen, wenn ihnen dadurch lediglich abgesenkte Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zustehen. Die Alimentierung aller Betroffenen sollte gemäß Sozialgesetzbuch geregelt werden, und zwar ohne Unterscheidung nach Nationalität, um eine Ungleichbehandlung der Betroffenen zu vermeiden.

Letzter Punkt ist das Problem des fehlenden Zeugnisverweigerungsrechtes für Beraterinnen. Die Tätigkeit in Fachberatungsstellen erfordert ein enges Vertrauensverhältnis zwischen Beraterin und Betroffener. Die Voraussetzungen hierfür sind nicht gegeben, wenn zu Beginn eines Beratungsgesprächs die Klientinnen auf das fehlende Zeugnisverweigerungsrecht hingewiesen werden. Eine Klientin, die eigenes strafbares Verhalten – Tätigkeit in der Prostitution, Vergewaltigungen etc. – offenbaren muss und zudem der Täter die Drohungen fürchtet, wird sich ohne Vertrauen auf Verschwiegenheit kaum äußern. Erzählt sie aber ihre Geschichte nicht oder nicht vollständig, kann keine umfassende Hilfe angeboten werden. Aus Sicht der Strafverfolgung in Menschenhandelsprozessen gehen dadurch gegebenenfalls wichtige Zeuginnen verloren. Deshalb halte ich im Zuge des Ratifizierungsverfahrens der Europaratkonventionen die Verankerung eines Zeugnisverweigerungsrechtes für Beraterinnen im deutschen Recht für dringend erforderlich. Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

Frau **Jae-Soon Joo-Schauen** (agisra e. V.): Danke schön für die Einladung, sehr geehrte Damen und Herren. Ich möchte kurz sagen, dass „agisra“ eine Selbstorganisation von Migrantinnen ist und sich für die Rechte der Migrantinnen einsetzt. Menschenhandel ist eine schwerwiegende Menschenrechtsverletzung. Die Betroffenen erleben sie als eine einschneidende Erfahrung und leiden sehr lange darunter. Ihr Leben teilt sich in zwei: in das Leben vorher und in das Leben nachher. Über die traumatisierenden Erlebnisse zu sprechen, verlangt auch viel Mut angesichts zu befürchtender Repressalien. Und die Betroffenen sind in erster Linie Opfer von schweren Verbrechen und in zweiter Linie „Opfer-Zeuginnen“. Die Aussagebereitschaft als Bedingung für die Erteilung eines Aufenthaltstitels zu machen, gibt den Betroffenen das Gefühl, wieder einmal ausgenutzt zu werden. Sie müssen ihre Menschenwürde wieder erlangen und bei hierbei müssen wir alle sie unterstützen. Das Bleiberecht ist ein Schritt dorthin und eine Bedingung dafür.

Ich möchte auch noch die Erreichbarkeit der Frauen ansprechen. Das ist ein sehr wichtiger Aspekt bei der Bekämpfung des Menschenhandels. Wir erreichen die Frauen über aufsuchende Arbeit. Wir wollen mit kontinuierlichen und niedrigschwelligen Angeboten die Frauen erreichen und wollen ihnen durch Information über ihre Rechte und Pflichten auch einen Weg aufzeigen, wie sie aus dem Zwangsverhältnis herauskommen können. Das hat eine besondere Bedeutung, seitdem die EU so stark erweitert worden ist. Denn viele Frauen aus EU-Staaten kommen hierher, wobei sie sexuell und durch Arbeit ausgebeutet werden. Sie können sich frei bewegen, aber sie sind nicht frei. Hier ist die Bedeutung der aufsuchenden

Arbeit gewachsen. Diese leisten wir aus Spendenmitteln. Leider können wir nicht so viel leisten, wie wir wollen, was zu bedauern ist. Daher müsste die Arbeit auch institutionell gefördert werden.

Über diesen Weg könnten noch mehr Frauen erreicht werden, wenn sie eine kostenlose und anonyme Gesundheitsversorgung bekommen können. In Köln bietet ein Gesundheitsamt seit zwei Jahrzehnten kostenlos anonyme Gesundheitsversorgung an. Dadurch bekommen wir auch viele Frauen über das Gesundheitsamt vermittelt. Im letzten Jahr haben wir ein viermonatiges Projekt mit ihnen durchgeführt. In dieser Zeit war eine Kollegin im Gesundheitsamt bei den Gesprächen dabei, um zu dolmetschen. Auf diese Weise haben wir viele Frauen erreicht. Anfangs trauen sie sich überhaupt nicht. Sie kommen zum Arzt, weil sie eine medizinische Versorgung brauchen, und auch, weil sie keine Angst haben, dass irgendjemand über ihre Identität informiert wird. Manchmal kommen sie sogar in Begleitung von Zuhältern oder Kontaktmännern. Aber wenn sie erst Vertrauen gewonnen haben, kommen sie zu uns, vertrauen sich uns an, suchen auch Unterstützung und können so auch aus ihrer schwierigen Lage herauskommen. So eine kostenlose und anonyme medizinische Versorgung ist eine sehr wichtige Einrichtung und müsste bundesweit flächendeckend gewährleistet werden. In Köln sind wir einfach froh darüber, dass es so eine Möglichkeit gibt, und dass wir auch eine gute Zusammenarbeit mit dem Gesundheitsamt haben. Deswegen kommen die Frauen zu uns. Das ist einfach eine Regelversorgung, die irgendwie gewährleistet werden muss. Danke schön.

Frau **Regina Kalthegener** (Rechtsanwältin): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, sehr geehrte Zuhörerinnen und Zuhörer. Ich bedanke mich für die Einladung zum heutigen Fachgespräch, die ich gerne angenommen habe. Denn dieser Gesetzentwurf und das, was die Europaratskonvention beinhaltet, trifft im Grunde das, was seit vielen Jahren auch Nichtregierungsorganisationen in vielfältiger Weise angemahnt haben: Dass nämlich in erster Linie nicht mehr nur die Strafverfolgung, sondern besonders die Belange der Betroffenen im Vordergrund stehen müssen. Da sehe ich auch in einigen Punkten Handlungsbedarf.

Ich werde auf einige Aspekte eingehen. Bekämpfung von Menschenhandel geht nicht zwingend mit Opferschutz einher. Das ist die Erfahrung, die ich in den letzten Jahren als Opferanwältin in unterschiedlicher Zusammenarbeit gemacht habe. Es war weniger das Problem, dass es keine gute Zusammenarbeit mit Polizei, Behörden, mit Staatsanwaltschaften, mit Gerichten gab. Die Schwierigkeit bestand vielmehr darin, dass ein gewisser Druck von außen herrschte, gerade auch bezogen auf die Aufenthaltssituation von Betroffenen, dass sich Personen im Halbjahresrhythmus immer wieder rechtfertigen mussten, warum der Prozess so lange dauert, und dass Staatsanwaltschaften gegenüber Ausländerbehörden rechtfertigen mussten, warum es nicht voran geht. Das sind – wer solche Prozesse erlebt hat – manchmal ganz unterschiedliche Probleme. Das hat viel mit der Beweisproblematik und mit dem Untertauchen von Tätergruppierungen zu tun. Manchmal dauert es schlicht sechs Jahre, bis ein Prozess beendet werden kann. Und das ist kein Einzelfall. Da muss man schauen, dass es nicht immer wie eine Bittstellung aussieht, wenn dann kurzfristig vielleicht eine Verlängerung notwendig ist.

Der Personalbeweis – und das geht einher mit belastenden Aussagen der Opfer – ist nach wie vor von zentraler Bedeutung. Das kann man auch dem jetzigen Bundeslagebild „Menschenhandel“ des Bundeskriminalamts von 2010 entnehmen. Das bedeutet, in Situationen, in denen wichtige Zeuginnen prozessual abhanden kommen, weil sie ausgewiesen werden, kann man im Grunde den Prozess und eine mögliche Verurteilung der Täter vergessen. Für die Betroffenen von Menschenhandel steht aber nicht in erster Linie der Prozess im Vordergrund, sondern die Sicherheit für sich selbst und ihre Familienangehörigen sowie adäquate Unterstützung und Perspektiven. Es geht hier um Menschenwürde jeder Einzelnen. Ich kann mich den Ausführungen meiner Vorrednerin im Wesentlichen anschließen, dass Hilfe und Aufenthaltserlaubnis in Deutschland nicht von der Aussagebereitschaft in einem Menschenhandelsverfahren abhängig gemacht werden dürfen. Die Sorge um – ich zitiere – ‚Fluten von Frauen, die dann einen Aufenthalt in Deutschland haben wollen‘, und die über den Menschenhandel ein besonderes Bleiberecht erlangen wollen, sehe ich nicht. Die gab es auch nicht bei den ersten Anhörungen Mitte der 90er Jahre. Da war auch schon diese Sorge. Laut der vom Bundeskriminalamt ermittelten Opferzahlen sind es in der Regel unter 1.000 Betroffene, die polizeilich ermittelt werden konnten. In Wirklichkeit sind es deutlich mehr. Aber es sind auch nicht so viele, die sich hinterher für den Prozess überhaupt zur Verfügung stellen und die diese enorme Anstrengung und Tortur des Alltags über sich ergehen lassen. Ich sehe daher nicht diese ‚Fluten‘, die hier das Problem sein dürften, dass man weiterhin eine Eingrenzung macht. Vielmehr halte ich es für notwendig – und da gibt es ja auch Erfahrungen mit dem sogenannten italienischen Modell –, dass besonders die persönlichen Belange eine Rolle spielen. Denn es kann nicht sein, dass vom Menschenhandel Betroffene – von denen sehr viele durch die Arbeit, durch ungeschützten Geschlechtsverkehr, krank geworden sind, HIV-positiv sind oder Gelbsucht bekommen haben – aufwändige Therapien, die mindestens ein Jahr dauern, nicht in Anspruch nehmen können, weil sie schlicht wieder ausgewiesen werden müssten. Auch im medizinischen Bereich wird immer nur im Halbjahresrhythmus gedacht. Daran müssen wir dringend etwas ändern. Die besondere Gefährdungslage ist nach wie vor präsent.

Zeugenschutzprogramme sind ein Ansatz. Diese sind aber in der Regel kein Allheilmittel. Und sie sind auch in der Regel nicht wirklich passend. Das sagte mir Staatsanwältin Freudenberg, Vorsitzende der Strafrechtskommission des Juristinnenbundes. Denn der Aufbau einer Tarnidentität bedeutet, dass eine Rückkehr ins Heimatland oder ein Kontakt mit Familienangehörigen, mit den kleinen Kindern zu Hause, mit den Eltern nicht mehr möglich ist. Man sollte daher überlegen, ob im Rahmen der Europaratskonvention die Möglichkeit besteht, ein sogenanntes Zeugenschutzprogramm „light“ zu entwickeln. Also, im Grunde außerhalb von den Ermittlungsverfahren. Oder eine Möglichkeit, wie wir sie jetzt auch schon brauchen, auch bei Betroffenen von Zwangsverheiratung: Dass es möglich ist, dass diese Personen zur Ruhe kommen können und dass sie stabilisiert werden können, denn sie sind meist in psychisch und physisch sehr schlechter Verfassung. Es ist wichtig, dass sie stabilisiert werden. Und ‚stabilisiert‘ heißt ‚nicht beeinflusst‘. Dass sie einen Strafprozess durchstehen können und dass sie in der Tat dort auch die Möglichkeit haben, mit ihren Aussagen eine Verurteilung herbeizuführen.

Jetzt komme ich zu einem Punkt, der mich auch als Anwältin betrifft. Die Europaratskonvention sieht im Grunde vor, dass rechtlicher Beistand möglich sein sollte. Dieser müsste von Anbeginn an möglich sein. Wir haben in der Praxis immer wieder das Problem, dass es zum Thema Menschenhandel Ermittlungen

gibt, die aber im Laufe des Verfahrens in sich zusammenfallen. Zum Schluss spielen dann nur noch Vergehen gegen aufenthaltsrechtliche Vorschriften eine Rolle. Wenn eine anwaltliche Beordnung vorher noch nicht erfolgen konnte, dann hat dies zur Folge, dass diese auch hinterher nicht mehr möglich ist. Es besteht dann gar keine Möglichkeit mehr, dass die Opfer vertreten werden können.

Vorsitzende: Jetzt muss ich Ihnen einfach das Wort abschneiden. Danke schön für Ihre Ausführungen. Dann Frau Rabe, bitte.

Frau **Heike Rabe** (Deutsches Institut für Menschenrechte): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete. Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist als unabhängige nationale Menschenrechtsinstitution bei den Vereinten Nationen akkreditiert und hat eine Brückenfunktion zwischen dem nationalen und dem internationalen Menschenrechtsschutz inne. Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen werde ich auf zwei zentrale Bereiche kurz eingehen, die aus unserer Sicht für die Umsetzung der Konvention zentral sind. Das Eine ist, wie mehrfach erwähnt, das Aufenthaltsrecht, das Andere ist die Durchsetzung der Ansprüche auf Lohn- und Schadenersatz der von Menschenhandel Betroffenen. Die Europaratskonvention umfasst alle Phänomene von Menschenhandel: Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung und zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung. Das ist aus der Perspektive der Rechtsansprüche der einzelnen Betroffenen auch völlig konsequent. Denn es ergeben sich überhaupt keine Unterschiede, ob jemand in einem Bordell, in der Landwirtschaft, in der Saisonarbeit oder in einem anderen Bereich ausgebeutet wird. Die Situation der Betroffenen ist vielmehr geprägt von ihrer Nationalität und damit verknüpft in Deutschland von dem Aufenthaltsstatus, der ihnen zubilligt wird. Daraus ergeben sich grundlegend unterschiedliche Anforderungen an die Umsetzung der Konvention in Deutschland für die beiden Gruppen: die EU-Angehörigen und die Drittstaatlerinnen. Dreh- und Angelpunkt für die Verbesserung der sozialen, aber auch der rechtlichen Lage der Drittstaatlerinnen ist das Aufenthaltsrecht. In dem Moment, wo man die soziale Lage der Betroffenen verbessert, verbessert man auch die Chancen auf Strafverfolgung. Diese Dinge gehen Hand in Hand. Nach derzeitiger Rechtslage, das haben wir gerade schon gehört, ist es so: Betroffene von Menschenhandel haben für die Dauer des Strafverfahrens ein Aufenthaltsrecht in Deutschland, wenn sie aussagen. Ist das Strafverfahren vorbei, müssen sie ausreisen. Kommt es nicht zu einem Strafverfahren, können sie gar nicht bleiben, sondern müssen sofort ausreisen.

Eine Aufenthaltsperspektive nach Abschluss dieses Verfahrens gibt es in Deutschland für diese Betroffenen nur unter ganz engen Voraussetzungen. Betroffene, die – wie gesagt – gar kein Strafverfahren durchlaufen, müssen gleich ausreisen. Diese Rechtslage lässt sich – auch vor dem Hintergrund der Europaratskonvention – so nicht mehr halten. Hier gibt es zwingend gesetzlichen Änderungsbedarf. Zum einen gibt es die Verpflichtung aus der Europaratskonvention in Art. 14 Abs. 2, der sagt: Minderjährigen, das sind alle Personen unter 18, ist ein Aufenthaltsrecht einzuräumen, wenn sie Opfer von Menschenhandel sind, unabhängig davon, ob sie in einem Strafverfahren in Deutschland gegen die Täter aussagen oder nicht. Das heißt: Der Aufenthaltstitel muss im Einklang mit dem Kindeswohl stehen. Mit anderen Worten: Wenn Behörden überlegen, ob ein Aufenthaltstitel einzuräumen ist, dann muss das Kindeswohl ganz vorrangig berücksichtigt werden, ganz egal, ob diese Kinder aussagen möchten oder nicht. Das ist im Moment in Deutschland nicht der Fall. Das muss deshalb geändert werden.

Ein zweiter dringender Umsetzungspunkt betrifft das Aufenthaltsrecht zur Durchsetzung von Lohn- und Schadenersatzansprüchen. Also: In Bezug auf die Rechte der Betroffenen und nicht auf die Interessen des Staates an einer Strafverfolgung. Wir haben im Moment die Situation im Aufenthaltsrecht, dass nach dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz und auch nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz von schwerer Arbeitsausbeutung Betroffene nach einem Strafverfahren in Deutschland bleiben können, um ihr Recht auf Lohn einzuklagen. Dieses Recht haben Opfer vom Menschenhandel nicht. Sie müssen – wie gesagt – nach dem Strafverfahren ausreisen, unabhängig davon, ob sie ihre eigenen Ansprüche realisieren konnten oder nicht. Das Gesetz nimmt also für diese beiden Gruppen eine Ungleichbehandlung vor; das verstößt gegen den Gleichheitsgrundsatz und ist daher zwingend zu ändern. Wir haben hier also zwei Ansatzpunkte, in denen das Aufenthaltsrecht zwingend geändert werden muss. Und wenn man schon einmal dabei ist, kann man auch aus den bereits genannten humanitären Gründen einen etwas größeren Wurf in Bezug auf das Aufenthaltsrecht wagen und das Aufenthaltsrecht von der Zeugenaussage abkoppeln.

Der zweite große Bereich betrifft die Durchsetzung von Lohn- und Entschädigungsansprüchen. Opfer haben diese Rechte in Deutschland. Die Europaratskonvention verpflichtet die Staaten nicht nur, diese Rechte einzuräumen, sondern sie müssen auch gewährleisten, dass die Opfer diese effektiv in Anspruch nehmen können. Wie gesagt, sind die Rechte zwar vorhanden, die Inanspruchnahme funktioniert aber in der Praxis nicht. Wenn Entschädigungsleistungen zugesprochen werden, sind das in der Regel ganz geringe Summen: 1.000, 2.000, 3.000 Euro für die Betroffenen von Menschenhandel. Diese Summen bleiben weit hinter dem zurück, was den Betroffenen zusteht als Schadenersatz für Verletzungen, die sie erlitten haben, oder als Lohn für Arbeit, die sie geleistet haben.

Um hier heranzukommen und die Verpflichtungen der Europaratskonvention umzusetzen, müsste ein ganzes Bündel an gesetzgeberischen und anderen Maßnahmen ergriffen werden. Ich möchte nur drei kurz herausgreifen. Das eine ist der Fakt, dass Betroffene in der Regel nichts von ihren Rechten wissen – oder wenn doch, dann nur Bruchstückhaftes. Sie müssen früh in einer für sie verständlichen Sprache über ihre Rechte aufgeklärt werden – und zwar in einem Kontext, in dem sie auch verstehen können, was ihnen erklärt wird. Im Moment ist es so, dass Betroffene im Grunde genommen nur rundum aufgeklärt werden, wenn sie in eine Beratungsstelle kommen, ansonsten kurz vor der Abschiebung oder im Zusammenhang mit dem Strafverfahren. Das ist zu spät, zu punktuell und unregelmäßig. Das heißt: Kontrollbehörden, wie die Finanzkontrolle bei Schwarzarbeit oder auch die Gewerbeaufsichtsbehörden, die regelmäßig verdachtsunabhängig Betriebe begehnen und kontrollieren, müssten verpflichtet werden, die Betroffenen umfassend über ihre Rechte und über Unterstützungseinrichtungen zu informieren.

Zweiter Punkt: das Aufenthaltsrecht. Alle Betroffenen oder Opfer von Menschenhandel in Deutschland, zumindest die, die ein Strafverfahren durchlaufen, müssen hinterher auch in der Lage sein, ihre eigenen Ansprüche auf Lohn- und Schadenersatz durchzusetzen und brauchen dafür ein Aufenthaltsrecht.

Der dritte und letzte Punkt ist, dass Täter in der Praxis häufig – zumindest offiziell – kein Geld haben. Die Gelder sind beiseite geschafft, ins Ausland geschafft, und Betroffene stehen dann da und können ihre Titel nicht vollstrecken. Also, das was ihnen zusteht, können sie nicht realisieren gegenüber den Tätern. Wir brauchen daher zumindest in den Straf- und Ermittlungsverfahren eine konsequente Gewinnabschöpfung. Das heißt: Konten, Häuser, Autos müssen in Ermittlungsverfahren sichergestellt werden, damit Betroffene darauf zurückgreifen können. Im Moment haben wir das in drei bis vier Prozent der Ermittlungsverfahren und das ist zu wenig. Danke.

Vorsitzende: Jetzt unterbreche ich Sie einfach. Sie haben sicherlich später noch Zeit, auf entsprechende Fragen zu antworten. Danke schön. Dann Herr Professor Renzikowski, bitte.

Herr Prof. Dr. **Joachim Renzikowski** (Universität Halle): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, liebe Abgeordnete, ich bedanke mich für die Einladung. Ich möchte mich – entgegen einem landläufigen Vorurteil gegenüber Professoren – extrem kurz fassen und auf zwei Bemerkungen beschränken. Dies fällt mir sehr leicht, weil ich alles, was meine Vorrednerinnen gesagt haben, in Punkt und Komma unterschreiben könnte. Wenn wir über die Europaratskonvention sprechen, dann sprechen wir über Menschenrechte der Betroffenen. Und wenn wir über die Menschenrechte der Betroffenen sprechen, dann sprechen wir über Rechtspositionen, die ihnen zukommen, weil sie Menschen sind, und nicht, weil sie für irgendwelche staatlichen Zwecke – Strafverfolgung usw. – irgendeinen Nutzen haben. Deswegen bringt die Konvention uns dazu, dass wir uns die Perspektive der Betroffenen zu eigen machen und danach fragen, was sie für Hilfe und Unterstützung brauchen. Das wäre eine völlig andere Sichtweise, als wir sie bisher im deutschen Recht hatten. Daher halte ich es für sehr wichtig, dass wir uns diese Sichtweise zu eigen machen. Um das mit einer kurzen Bemerkung aus der Praxis abzuschließen: Die Berliner Beratungsstelle Ban Ying hat in den letzten Jahren mehrere Fälle von Arbeitsausbeutung referieren können, in denen die Täter diplomatische Immunität genossen haben, was für die Opfer dann bekanntlich extrem schlecht war. Dies – finde ich – ist eines Rechtsstaats nicht würdig.

Frau **Naile Tanis** (KOK): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Abgeordnete, sehr geehrte Damen und Herren, ich bedanke mich für die Möglichkeit, für den KOK e. V. eine Stellungnahme abzugeben. Der KOK e. V. ist ein bundesweiter Zusammenschluss aus 38 Frauenorganisationen und Fachberatungsstellen, die sich gegen den Frauenhandel und gegen Gewalt an Migrantinnen einsetzen. Beim KOK sind alle spezialisierten Fachberatungsstellen für Betroffene des Menschenhandels vernetzt. Es ist zu begrüßen, dass mit dem Gesetzentwurf die Ratifizierung der Europaratskonvention zur Bekämpfung des Menschenhandels nunmehr in Gang gesetzt wird. Allerdings teilen wir nicht die Auffassung, dass bereits heute umfassend im nationalen deutschen Recht alles verwirklicht sei. Die Konvention, welche als erstes internationales Dokument den Schutz und die Unterstützung der Betroffenen in den Mittelpunkt stellt – unabhängig davon, ob diese für eine effektive Strafverfolgung eine Rolle spielen –, bietet für die Bundesrepublik Deutschland 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.

Hierfür halte ich insbesondere folgende Maßnahmen für notwendig: Auch ich gehe auf das Aufenthaltsrecht ein. Das Aufenthaltsrecht erfordert gesetzliche Änderungen sowohl hinsichtlich seiner bisherigen Ausgestaltung des Aufenthaltstitels nach § 25 Abs. 4a Aufenthaltsgesetz als auch im Rahmen der Aussetzung der Ausreise gemäß § 59 Abs. 7 Aufenthaltsgesetz, der sogenannten Bedenk- und Stabilisierungsfrist. Das Gesetz verweist hinsichtlich der Aussetzung der Ausreisefrist lediglich auf die Notwendigkeit der Prüfung, ob die Betroffenen eine Aussage machen wollen. Der Aspekt der Stabilisierung ist nicht gesetzlich aufgenommen worden. Hier sehe ich dringenden gesetzlichen Änderungsbedarf, insbesondere da dieser Zeitpunkt gerade sehr sensibel ist für die Betroffenen und auch entscheidend für ihren weiteren Lebensweg. Die persönliche Situation der Betroffenen ist für die Erteilung eines Aufenthaltstitels in den Mittelpunkt zu stellen. Der Aufenthaltstitel sollte unabhängig vom Verlauf und auch von der Dauer des Strafverfahrens sein. Die Betroffenen sind in Deutschland Opfer gravierender Straftaten geworden und haben daher einen Schutzanspruch gegenüber der Bundesrepublik, unabhängig vom Verlauf des Strafverfahrens. Auch nach Abschluss des Strafverfahrens muss den Betroffenen ein sicherer Aufenthaltstitel gewährt werden. Das ist hier auch schon mehrfach ausgeführt worden. Die Praxis zeigt, dass die Gefährdung der Betroffenen aufgrund ihrer Zeuginnenaussagen in aller Regel immanent ist. Nicht selten werden die Betroffenen selbst, aber auch ihre Familienangehörigen im Herkunftsland von den Tätern bedroht. Es wird aus der Praxis immer wieder berichtet, dass die Betroffenen aufgrund der perspektivlosen Situation im Herkunftsland erneut in Abhängigkeitsverhältnisse und möglicherweise wieder in den Kreislauf des Menschenhandels geraten. Ebenso ist aufgrund des Aspekts der Durchsetzung von Entschädigungsansprüchen der Betroffenen, die aus dem Ausland regelmäßig scheitert, ein weiterer Aufenthalt in Deutschland notwendig. Die Erteilung dieses Aufenthaltstitels darf auch nicht vom Ermessen der Behörde abhängig gemacht werden. Gerade für Betroffene von Menschenhandel, die über eine Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden nachdenken, ist es unerlässlich zu wissen, ob sie im Fall einer Kooperation eine Aufenthaltserlaubnis auch tatsächlich erhalten. Die Alimentierungssituation wurde ja schon mehrfach hier dargestellt. Insbesondere die fehlenden Therapiemöglichkeiten und Dolmetscherleistungen.

Ich möchte noch einmal auf zwei Punkte eingehen, die mir aus der Praxis berichtet wurden. Ich frage mich, wie es sein kann, dass Betroffene keine Bewilligung für Zahnersatz – selbst, wenn die Schneidezähne infolge der Tat fehlen – erhalten. Wie kann es sein, dass keine Ultraschalleistungen für Schwangere gewährt werden? Notwendig ist eine vollumfängliche gesetzliche Regelung gemäß dem Sozialgesetzbuch, auch für Drittstaatsangehörige. Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sehen wir als nicht ausreichend an.

Ebenso notwendig ist es, Gesetzesklarheit auch für Betroffene aus den EU-Ländern zu schaffen. Trotz der von meiner Kollegin geschilderten internen Dienstanweisung der Bundesagentur für Arbeit, die klarstellt, dass Betroffene aus den EU-Mitgliedstaaten einen Anspruch nach SGB II haben, ist diese Regelung in der Praxis zum Teil nicht bekannt oder wird – und das ist viel wesentlicher – nicht als Verpflichtung angesehen. Die Handhabung in den Bundesländern ist sehr unterschiedlich – zum Teil sogar in den verschiedenen Kommunen innerhalb eines Bundeslandes. Notwendig ist es daher, gesetzlich festzuhalten, dass sich von Menschenhandel Betroffene aus den EU-Mitgliedstaaten nicht aufgrund der Arbeitssuche in

Deutschland aufhalten, sondern aufgrund des Menschenhandels und möglicherweise dann im weiteren Verlauf aufgrund der Bereitschaft, als Zeuginnen auszusagen.

Der KOK unterstützt auch das Anliegen des Deutschen Instituts für Menschenrechte, die Entschädigungsmöglichkeiten für Betroffene von Menschenhandel zu verbessern. Art. 15 Abs. 3 der Konvention sieht das Recht der Betroffenen auf Entschädigung durch die Täterinnen und Täter vor. Absatz 4 fordert entsprechende gesetzgeberische oder andere Maßnahmen. Beispielsweise sehen wir einen wesentlichen Reformbedarf innerhalb des Opferentschädigungsgesetzes (OEG). Bei dessen Reformierung sollte der Entschädigungsanspruch für Betroffene von Menschenhandel direkt in das Gesetz aufgenommen werden. Grundsätzlich kann bei Vorliegen der Voraussetzungen im Einzelfall zwar bereits jetzt für Menschenhandelsopfer ein solcher Anspruch bestehen. Oftmals scheidet dieser jedoch in den typischen Fällen des Menschenhandels daran, dass die Anspruchsvoraussetzungen des OEG nicht auf die speziellen Fallkonstellationen des Menschenhandels ausgerichtet sind. Gemessen an der Zielsetzung des OEG, eine Einstandspflicht des Staates für unschuldige Opfer von vorsätzlichen Gewalttaten zu gewährleisten, erscheint diese Gleichstellung des Menschenhandels mit anderen durch das OEG typischerweise abgedeckten Fallkonstellation eindeutig als geboten. Wichtig ist hierbei eine praxisgerechte Ausgestaltung.

Vorsitzende: Dann kommen wir jetzt zur Frage- und Antwortrunde von einer Stunde. Ich rufe die Fraktionen nacheinander auf. Es steht jeder Fraktion ein bestimmtes Zeitbudget für Fragen und Antworten zur Verfügung. Sie können die Aufteilung dem Ablaufplan für die Anhörung entnehmen, der Ihnen vorliegt. Ich werde darauf achten, dass wir die Zeit möglichst einhalten, und wäre Ihnen dankbar, wenn jede Fragestellerin, jeder Fragesteller in einem Beitrag maximal zwei Fragen an maximal zwei Sachverständige richten würde. Wir beginnen mit der Fraktion der CDU/CSU, der 23 Minuten zur Verfügung stehen. Frau Winkelmeier-Becker, bitte.

Abg. **Elisabeth Winkelmeier-Becker** (CDU/CSU): Herzlichen Dank, Frau Vorsitzende. Zunächst mein Dank an alle Sachverständigen, die sich hier geäußert und uns über ihre Erfahrungen berichtet haben. Das waren sehr eingehende und beeindruckende Schilderungen. Ich freue mich, dass wir das jetzt noch weiter vertiefen können. Nun hatten mehrere von Ihnen den Zusammenhang hergestellt zum Aufenthaltsrecht. Es liegt auch auf der Hand, dass das eine Rolle spielt für das Verhalten von Opfern von Menschenhandel. Ich würde daran anknüpfend gerne zunächst eine Frage zum Aufenthaltsrecht an Schwester Lea Ackermann und an Herrn Renzikowski stellen. Wir haben ja bei Opfergruppen aus Rumänien und Bulgarien, aus denen häufig auch Menschenhandelsopfer kommen, nun Änderungen beim Aufenthaltsrecht durch den EU-Beitritt. Hat sich das bemerkbar gemacht in der Bereitschaft von Opfern mitzuarbeiten oder gibt es da auch noch andere Probleme, die vielleicht nicht nur am Aufenthaltsrecht festzumachen sind? An Sie beide habe ich eine weitere Frage, weil das häufig einer weiteren Verbesserung des Aufenthaltsrechtes entgegengehalten wird: Gibt es aus Ihrer Sicht objektive Kriterien, um diejenigen, die als Opfer von Menschenhandel in Deutschland bleiben wollen, von denjenigen abzugrenzen, die aus anderen Motiven hier bleiben wollen? Sprich: Hat der Vorwurf eines Missbrauchs Hand und Fuß oder ist der eher zu vernachlässigen?

Schwester Dr. **Lea Ackermann** (SOLWODI Deutschland e. V.): Die Hauptgruppe der Opfer kommt aus Rumänien und Bulgarien. Sie sind sehr jung und viele wurden auch, gerade wenn sie Sinti oder Roma sind, von der Familie in das Geschäft entlassen. Es wäre gut, wenn sie recht schnell ein Aufenthaltsrecht bekommen. Die große Unsicherheit und die Angst, dass sie aussagen müssen und wieder abgeschoben werden, ist eine ungeheure Belastung, der viele nicht standhalten. Sie sagen dann, sie wollen wieder zurück, weil sie so große Angst davor haben, hier zu bleiben. Die zweite Frage habe ich nicht ganz verstanden ...

Abg. **Elisabeth Winkelmeier-Becker** (CDU/CSU): Es liegt auf der Hand, dass es aus Sicht der Opfer wünschenswert ist, ein besseres Aufenthaltsrecht zu bekommen. Was aber immer wieder dagegen eingewendet wird, ist die Befürchtung, das könnte zu einem Missbrauch führen. Darauf hat Herr Renzikowski ja gerade auch schon mal hingewiesen, dass die Opferperspektive eine andere ist, als bei jemandem, der aus finanziellen Gründen aus eigenem Entschluss aus einem anderen Land zu uns kommt. Deshalb wollte ich gerne noch einmal von Ihnen als Fachleuten Kriterien genannt bekommen, anhand derer man objektiv unterscheiden kann, ob jemand wirklich als Menschenhandelsopfer nach Deutschland gekommen ist. Damit durch Verbesserungen beim Aufenthaltsrecht keine falschen Anreize gesetzt werden. Gibt es solche Kriterien? Das war der Hintergrund meiner Frage.

Schwester Dr. **Lea Ackermann** (SOLWODI Deutschland e. V.): Ich glaube nicht, dass es wirklich sehr missbraucht würde. Ich fände es gut, wenn ein Aufenthaltsrecht direkt und schnell zugestanden wird und es nicht von einer Aussage abhängig gemacht wird. Denn das ist eine große Belastung, und wenn die Frauen zur Ruhe kommen, können sie auch leichter Aussagen machen. Wir haben ja drei Monate eingeräumt, in denen sie es sich überlegen können. Meine Erfahrung zeigt, dass diese Drei-Monats-Frist kaum eingehalten wird. Es wird ja auch nicht darauf geachtet, dass es da eigene Auffangmöglichkeiten gibt. Wir können doch Frauen, die sich überlegen, ob sie Aussagen machen wollen, aber aus dem Bordell kommen und Opfer von Menschenhandel sind, nicht mit Frauen, die Aussagen machen wollen, in einem Schutzhaus zusammenbringen. Die könnten das ja verraten. Wir sollten daher Möglichkeiten für diese Frauen außerhalb von Schutzhäusern schaffen, wo diese Frauen zur Ruhe kommen können. Das hat man auch nicht berücksichtigt, als man das eingeführt hat.

Herr Prof. Dr. **Joachim Renzikowski** (Universität Halle): Es gibt viele Punkte, warum ein Opfer mit den Strafverfolgungsbehörden zusammenarbeitet oder warum nicht. Bei EU-Angehörigen ist das Aufenthaltsrecht nicht mehr das Problem. Aber es kann das Problem sein, dass das Opfer das nicht weiß. Wenn Betroffene aus Rumänien kommen, wo Behörden vielleicht einfach als korrupt erlebt worden sind, können die Täter ihnen alles Mögliche erzählen. Das würde dafür sprechen, so früh wie möglich umfassend über sämtliche Rechte und Möglichkeiten zu informieren, was ja bisher noch nicht stattfindet.

Dann haben Sie natürlich ein Problem, was Sie im Menschenhandel, also in der grenzüberschreitenden Ausbeutung, niemals in den Griff bekommen: Solange es jemandem im Heimatland schlechter geht als hier selbst unter extremen Ausbeutungszuständen, hat diese Person kein Interesse, den Ast abzusägen,

auf dem sie sitzt. Das muss man einfach wissen. Das heißt also: Wenn ich in dem Bereich wirklich etwas erreichen will, müsste ich mich an ein umfassendes Migrationskonzept machen. Ich bin aber nur Strafrechtler.

Problem Missbrauchsgefahr: Einmal muss man sehen, viele Betroffene wollen gar nicht hier bleiben, sie wollen wieder heim. Das betrifft auch das italienische Modell. Dort werden längst nicht alle Betroffenen von Menschenhandel aufgenommen. Man muss möglicherweise unterscheiden zwischen der sexuellen Ausbeutung und der Ausbeutung der Arbeitskraft. Ich denke, es ist sowohl vom Theoretischen wie vom Praktischen her ein Unterschied, ob jemand mehr oder weniger gezwungen wird zu Geschlechtsverkehr und Sexualkontakt mit anderen, oder ob jemand gezwungen wird, Spargel zu schälen oder Kartoffeln zu ernten. Die Frage für mich wäre: Wer stellt das fest? Die Italiener haben das so geregelt, dass es eine Stelle gibt, die feststellt, dass diese Person möglicherweise Opfer von Menschenhandel geworden ist. Das müsste man halt entsprechend regeln, und da wird es dann natürlich schwierig. Ich möchte aus meiner theoretischen Perspektive trotzdem einräumen, dass ich Probleme hätte, wenn man das den Strafverfolgern überlässt. Ich hätte auch Probleme, dies den Ausländerbehörden zu überlassen. Ich wäre mir auch nicht sicher, ob die Sozialbehörden die Richtigen sind. Aber die Fachberatungsstellen, die sind mir sehr sympathisch. Allerdings: Irgendeine Evaluation und Kontrolle sollte es schon geben. Dies wäre eine schwierige Frage. Aber zunächst müsste man sich dafür entscheiden, es zu machen. Dann findet sich das Andere viel schneller. Ich bin jedenfalls sehr dafür, dass man es macht.

Eine kleine Ergänzung fällt mir noch ein: Die Italiener z. B., die das schon seit 1998 haben, berichten nicht in nennenswertem Umfang über Missbrauch. Alles, was mir von Italien bekannt ist – und das Interessante ist, weder die Beratungsstellen, die ja auch kein Interesse an Missbrauch haben, weil sie zu wenig Geld haben, noch die staatlichen Behörden können das Geld ja nicht an irgendwelche Leute verschleudern –, ist folgende Zahl: Zwischen 1998 und 2004 waren es um die 3.000 Frauen insgesamt. Das habe ich aus einer meiner Quellen. Ich finde es schon bemerkenswert, dass sich beide Stellen, beide Beteiligte offenbar einig sind und sagen: Passt.

Abg. **Elisabeth Winkelmeier-Becker** (CDU/CSU): Vielen Dank. Ich stelle die Frage auch gleich wieder an Sie, Herr Renzikowski, und an Frau Kalthegener. Sehen Sie als Strafrechtler Bedarf, dass wir im Bereich des Strafrechts die Tatbestände anders formulieren, weiter fassen, vielleicht auch schon Vorbereitungs-handlungen erfassen? Und woran liegt es, dass Gewinne so selten abgeschöpft werden? Das war gerade schon ein Thema.

Herr Prof. Dr. **Joachim Renzikowski** (Universität Halle): Ich fange mit der Gewinnabschöpfung an. Die Rechtsgrundlagen dazu haben wir. Eine Erleichterung der Gewinnabschöpfung ist nicht möglich, nachdem das Bundesverfassungsgericht auch hier klare Grenzen gesetzt hat. Die Unschuldsvermutung gilt auch in diesem Bereich. Das bedeutet: Rechtlich können wir es den Behörden nicht erleichtern. Außerdem haben wir ein praktisches Problem – und das wurde ja hier auch schon angesprochen: Wenn man mehr haben will, muss man dort halt mehr in Personal und in Fortbildung investieren. Man braucht dann mehr an

personellen und sachlichen Ressourcen. Dazu kann ich weiter nichts sagen. Das ist eine politische Entscheidung, ob man das will und inwieweit man das machen kann.

Die erste Frage war: Was sollten wir strafrechtlich machen? Obwohl ich Strafrechtler mit Herzblut bin, möchte ich eine Bemerkung vorausschicken: Ich bin der tiefsten Überzeugung, dass man das Phänomen Menschenhandel mit dem Strafrecht nicht in den Griff bekommt. Ich bin sehr dafür, dass man schöne Gesetze macht, die passen. Aber mit Strafrecht kann ich dieses Phänomen nicht bekämpfen. Ich werde halt da und dort den einen oder anderen, der so dumm war, sich erwischen zu lassen, einsperren. Trotzdem meine ich – es muss ja stimmen das Strafrecht –, hier sollte man schon etwas tun. Der Impetus dazu ist für mich eigentlich die Arbeitsausbeutung, weniger die Ausbeutung der Sexualität. Wir haben nämlich eine Studie zusammen mit dem KOK gemacht, die jetzt veröffentlicht ist. Die anwesenden Herren vom Bundesarbeitsministerium könnten die Fundstellen nennen. Im Zusammenhang mit der Erarbeitung dieser Studie haben wir festgestellt, dass es völlig unsinnig ist, sich auf die Spitze der Ausbeutung, nämlich den Menschenhandel, zu konzentrieren, wenn man die ganze Ausbeutung, die darunter liegt, außer acht lässt. Also Menschenhandel kann ich begrifflich nicht trennen von Zwang. Das bedeutet: Alles, worüber die Strafverfolger sehr unglücklich sind, weil der Nachweis sehr schwierig ist, gehört nun einmal zum Delikt dazu. Ich bin sehr dagegen, sämtliche Formen der Ausbeutung als Menschenhandel zu bezeichnen. Ich meine, dann können wir auch gleich Falschparken in Straßenverkehrsgefährdung umbenennen. Das ist nicht sehr beeindruckend. Wenn wir aber sagen, wir bräuchten ein strafrechtliches Konzept, welches die Arbeitsausbeutung komplett abbildet, könnte man doch auch sagen, wir bräuchten auch ein strafrechtliches Konzept, welches die Ausbeutung der Sexualität komplett abbildet. In diesem Bereich haben wir ja teilweise das Sexualstrafrecht. Wir haben da auch Tatbestände, deren Verhältnis zum Menschenhandel völlig unklar ist. In der Praxis haben wir den Eindruck, dass dann so verurteilt wird, wie der Würfel fällt. Also: Gerade Zahl ist Zuhälterei und Förderung der Prostitution, ungerade Zahl, aber nur die Eins, ist Menschenhandel und Drei und Fünf ist Freispruch. Das mag jetzt übertrieben sein, aber es ist derzeit völlig willkürlich. Das heißt, man braucht ein Konzept. Dann könnte man überlegen: Warum machen wir es nicht so wie im internationalen Bereich? Wenn man mit denen spricht, merkt man: Die verstehen uns überhaupt nicht, weil das, was wir als Menschenhandel bezeichnen, setzt als tatbestandlichen Erfolg immer die Ausbeutung voraus, während im internationalen Bereich Menschenhandel die Rekrutierung der Opfer ist. Also für die, die die Vorschrift nachlesen wollen: Das, was wir in § 233a StGB als Förderung des Menschenhandels bezeichnet haben. So könnte man es strafrechtlich – ich bin auch Dogmatiker – schön machen. Aber noch einmal: Die Erwartung, dass ich damit dieses Feld austrockne und in den Griff komme, ist sehr optimistisch und wird von mir nicht geteilt.

Frau **Regina Kalthe gener** (Rechtsanwältin): Die Gewinnabschöpfung scheiterte in den meisten Fällen, die ich kennengelernt habe, daran, dass es keinen Gewinn gab, der ausgeteilt werden konnte. Es gab wohl teilweise eingezogene Gegenstände, die aber nachweisbar Anderen gehörten, weil das manchmal auch eine Mischung aus Menschenhandel, Einbruchsdiebstählen und sonstigem war. Es gab Berichte von Bargeld in mehrstelliger Höhe, das in der Wohnung herumlag, was auch aussortiert wurde, aber dann nicht an die Betroffenen ausgekehrt werden konnte. Es ist sehr oft ein praktisches Problem, wo es sinnvoll ist, im Rahmen des Verfahrens Ansprüche geltend zu machen. Es gibt eine Tendenz, die ich beobachte: Dass

eher verfahrensorientiert, pragmatisch von Gerichten vorgegangen wird. Also: Lange Ermittlungen, aber wenn es geht, in einem Hauptverhandlungstag alles abschließen; und möglichst mit einem sogenannten Prozessdeal. Wenn der Angeklagte sagt, er bekennt sich in bestimmten Punkten schuldig, dann ist es möglich, schon an einem Tag das Urteil zu fällen, obwohl vielleicht Zeuginnen da sind, die gehört werden könnten. Dann ist das Problem, dass wir an so einem Tag, selbst wenn wir wollten, nicht alles aufklären können, wo vielleicht noch etwas vorhanden ist an finanziellen Möglichkeiten. Es fehlen in den Anklageschriften opferbetonte, opferorientierte Hinweise. Mir reicht es nicht, dass in der Anklageschrift steht, was konkret gemacht wurde. Ich brauche für das Opfer auch Zahlen. Ich brauche konkrete Hinweise von der Staatsanwaltschaft in der Anklageschrift: Wie viel Geld wurde abgenommen? Wie viel Zeit hat die Person wann und wo gearbeitet? Daran scheitert oft der Nachweis, das ist ein Problem. Dann bleibt eben nur noch ergänzend der Zivilrechtsweg. Und der ist sehr mühsam und dauert auch noch länger.

Abg. **Elisabeth Winkelmeier-Becker** (CDU/CSU): Dann noch einmal an beide die Nachfrage: Was müsste man ändern, um da mehr Zeit zu haben und um die Staatsanwaltschaften dazu zu bewegen, diese notwendigen Angaben auch zu ermitteln und hineinzuschreiben? Gibt es da Möglichkeiten, im Wege der Schulung oder vielleicht auch durch objektivere Vorgaben und Standards, eine bessere Qualität zu erreichen?

Frau **Regina Kalthegener** (Rechtsanwältin): Es wäre mal interessant, Menschenhandelsanklageschriften zu analysieren – diese sind ja je nach Bundesland und Situation sehr unterschiedlich – und dabei vielleicht auch einmal den Schwerpunkt auf die Bedürfnisse der Opfer zu legen, so dass Staatsanwaltschaften auch Anklageschriften anders formulieren. Es lebt sehr viel von dem, was da schwarz auf weiß steht. Es ist eine Frage, wie ich das formuliere und was ich hineinbringe. Es ist nicht so, dass nur das, was drin steht, ermittelt wurde. Oft ist das viel mehr. Aber der Opferansatz ist bisher noch nicht so verbreitet, sondern eher der Ansatz, dass diese Person absolut wichtig ist, damit das Verfahren hinterher auch wirklich durchgezogen werden kann. Das wäre das eine.

Ich denke aber, es wäre hilfreich, wenn es grundsätzlich möglich wäre, bundesländerübergreifend einen Fonds einzurichten. Das ist ja eine Forderung, die viele Organisationen immer wieder ansprechen. Das ist im Rahmen des KOK schon intensiv besprochen worden. Das wird ja auf Länderebene sehr unterschiedlich gehandhabt. Es wäre vielleicht eine Möglichkeit, dass so zumindest auch Betroffene, die das Pech haben, dass die Angeklagten kein Geld haben, trotzdem irgendwie entschädigt werden könnten. Das wäre vielleicht auch eine Möglichkeit, die geprüft werden könnte.

Herr Prof. Dr. **Joachim Renzikowski** (Universität Halle): Im Grunde genommen sprechen Sie Probleme an, die man im Bereich Strafrecht, Strafverfolgung allgemein hat. Ungenügende Entschädigung von Opfern, wenn der Täter selber keine Geld hat, habe ich im gesamten Bereich des Sexualstrafrechts natürlich auch. Das heißt: Man müsste vielleicht darüber nachdenken, das Opferentschädigungsgesetz zu entbürokratisieren. Das Opferentschädigungsgesetz ist in seinen Voraussetzungen praktisch mehr oder weniger auf Gewalttätigkeiten beschränkt. Alles was drunter liegt, fällt da nicht mit hinein. Man muss gegenüber den Behörden noch einmal sehr ausführlich darlegen, was im Einzelnen alles passiert ist und auch die

ganzen Zusammenhänge nachweisen. Deswegen spricht man in der Kriminologie von einer tertiären Viktimisierung, einer dritten „Opferwerdung“, nachdem man im Verfahren das zweitemal zum Opfer geworden ist.

Darüber hinaus haben Sie natürlich das allgemeine Ressourcenproblem in der Justiz. Was soll ich Ihnen sagen? Jeder Staatsanwalt und jeder Richter weiß, wenn er ein Menschenhandelsverfahren auf den Tisch bekommt, dann ist der Tag für ihn gelaufen. Im Endeffekt finden Sie da einige wenige, die sich da ohne Rücksicht auf persönliche Verluste einfach engagieren – das ist bewundernswert. Alle anderen sind erst einmal angeschmiert, weil ihre Statistik nämlich in den Keller geht. Das ist einfach der Grund. Das ist auch der Grund, warum ich das „deale“. Ein Menschenhandelsverfahren ist nicht minder kompliziert. Ich meine, ich habe da auf der Verteidigerebene inzwischen auch Spezialisten, genauso wie in jedem Wirtschaftsstrafverfahren. Wo wird am meisten „gedealt“? Im Wirtschaftsstrafverfahren und beim Menschenhandel. Beim Sexualstrafrecht kann ich noch sagen: Da brauche ich das Opfer dann nicht, dass es selber auch nochmal als Zeugin aussagt und dadurch psychisch sehr schwer belastet wird. Jetzt kann ich sagen, beim Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung kommen beide Faktoren zusammen. Das ist wie gerufen für einen Deal – schlechte Justizausstattung, traumatisiertes Opfer. Niemand will es dann genau wissen, das ist doch klar.

Abg. **Elisabeth Winkelmeier-Becker** (CDU/CSU): Ich würde gern Schwester Lea Ackermann auch noch Gelegenheit zu einer Antwort geben, ihr liegt anscheinend etwas auf der Zunge. Ich würde gern auch noch eine weitere Frage zum Geschäftsmodell damit verbinden: Könnte man das Geschäftsmodell der Täter durch eine stärkere Regulierung des Prostitutionsgesetzes, und insbesondere auch durch Freierstrafbarkeit empfindlich stören? Danke.

Schwester Dr. **Lea Ackermann** (SOLWODI Deutschland e. V.): Die Freierstrafbarkeit hatte ich auch auf meinem Papier, weil es eine Gruppe ist, die überhaupt nicht in den Fokus gerückt wurde. Es wurde einmal versucht, nämlich im Buch von Johann Podolsky. Ich finde die konsequente Abschöpfung aller Gewinne sehr wichtig. Ich weiß, dass vor einigen Jahren Herr Podolsky bei der Kripo in Stuttgart war. Er war Jurist und Polizist. Er ist damals durch die Lande gereist und hat über große Erfolge und die Einziehung von Millionenbeträgen berichtet. Plötzlich war das Modell weg vom Fenster. Das kann ich nicht verstehen. Denn wenn ein Geschäft nicht mehr lukrativ ist, ist dies der beste Weg, um es auszutrocknen. Und ich finde, dass das Geschäft mit der Ware Mensch nicht lukrativ sein sollte. Man sollte daher alles unternehmen, um Gewinne konsequent abzuschöpfen. Das finde ich immer noch das Beste.

Ich finde auch, dass die Freier, die sexuelle Dienstleistungen in Anspruch nehmen, obwohl sie erkennen können, dass die Frauen das nicht freiwillig machen, endlich auch bestraft werden. Mit ihnen geht man allzu zimperlich um. Ich finde überhaupt, dass man nicht genügend wahrnimmt, wie Menschen bei uns fertiggemacht werden. Wenn ich diese Frauen, die schon ganz jung in dieses Geschäft hineinrutschen und in unsere Beratung kommen, anschau – und man bräuchte eigentlich viel Zeit und auch finanzielle Möglichkeiten, ihnen weiterzuhelfen, was wir unbedingt versuchen in allen unseren Beratungsstellen –, dann muss man sagen: Ich weiß nicht, was wir tun sollen, dass die Bevölkerung empört ist, dass bei uns so ein Verbrechen am Menschen einfach zum Alltag gehört.

Vorsitzende: Damit sind die 23 Minuten für die CDU/CSU-Fraktion ausgeschöpft. Dann kommen wir zur Fragerunde der SPD-Fraktion. Sie haben 14 Minuten. Frau Rupprecht, bitte schön.

Abg. **Marlene Rupprecht (Tuchenbach)**(SPD): Ich werde jetzt auf das zuletzt Gesagte nicht eingehen, weil das heute nicht Gegenstand der Anhörung ist. Gegenstand der Anhörung ist der Menschenhandel sowohl zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung als auch zum Zwecke der Arbeitsausbeutung. Da würde ich gern Frau Rabe und Frau Tanis fragen: Können Sie das ins Verhältnis zueinander setzen? Wie stark – es gab dazu eine Untersuchung – ist das gewichtet, wenn man die Zahlen in beiden Bereichen gegenüberstellt?

Das zweite, was ich von Frau Rabe wissen möchte, ist: Wir brauchen ja irgendeine Einrichtung oder Stelle, die unabhängig arbeitet. Sie machen einen Vorschlag in Ihrer Stellungnahme für das Deutsche Institut für Menschenrechte. Frage: Könnten Sie sich auch so etwas wie einen Menschenrechtsbeauftragten beim Parlament vorstellen? Wir haben ja einen Wehrbeauftragten für 185.000 Soldaten – mit einem guten Stab.

Dann möchte ich noch wissen: Wie stellen Sie sich vor, woher das Geld für den Fonds kommen soll? Wer soll da einbezahlen? Wer soll auszahlen? Das sind ja ganz konkrete Aspekte.

Meine letzte Frage geht an Herrn Renzikowski. Sie haben vorhin in Ihrem Statement und auch in der Beantwortung einer Frage Kinder erwähnt. Reicht das, was wir bisher in der Gesetzgebung in Deutschland haben, zur Umsetzung der Konvention? Die Regierung sagt: Wir haben keinen Änderungsbedarf. Wo würden Sie Änderungsvorschläge machen, wenn es die Kinder betrifft? Denn Kinder sind Opfer von Menschenhandel. Und sie werden oftmals als Objekte und nicht als Subjekte, die besonders in den Vordergrund gestellt werden müssten, betrachtet.

Frau **Heike Rabe** (Deutsches Institut für Menschenrechte): Die erste Frage zu den Zahlen. Da können wir ja nur etwas zu dem Lagebild des Bundeskriminalamtes, also zu den Hellfeldzahlen, sagen. Wir haben im Moment deutlich mehr Verfahren zur sexuellen Ausbeutung. 2010 waren es 470 Ermittlungsverfahren und 24 Strafverfahren. Im Vergleich dazu die Zahlen zum Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung: 115 Ermittlungsverfahren und 13 Strafverfahren. Hier haben wir also noch sehr große quantitative Unterschiede. Aber das sagt nicht viel. Der Straftatbestand Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung wurde erst 2005 ins Strafgesetzbuch aufgenommen. Strafverfolgungsbehörden, Beratungsstellen, Unterstützungseinrichtungen müssen erst einmal mit dessen Anwendung vertraut werden. Da kann sich also durchaus noch etwas entwickeln. Die schon angesprochene, vom BMAS in Auftrag gegebene Studie enthält eine geschätzte Dunkelfeldzahl – das ist jetzt nicht das gesamte Dunkelfeld Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung, da waren die Hellfeldzahlen aus dem Lagebild des Bundeskriminalamtes zu schlecht, um eine solide Schätzung zuzulassen – von 480 Betroffenen vom Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung im Jahr 2010. Aus dieser geschätzten Zahl ergibt sich wiederum ein erhöhter Betreuungsbedarf. Das deutet also darauf hin, dass wir ein deutlich größeres Dunkelfeld haben, als wir von den Hellfeldzahlen aus dem Lagebild des Bundeskriminalamtes wissen.

Zum Thema Menschenrechtsbeauftragter: Es gibt in der Konvention keine Verpflichtung, eine Berichterstattungsstelle einzurichten, sondern die Staaten sind gehalten, abzuwägen, ob sie eingerichtet werden soll. Dieselbe Fragestellung kriegen wir aber spätestens bei der Richtlinie wieder auf den Tisch. Hiernach sind die Staaten verpflichtet, eine Berichterstattungsstelle einzurichten – da ist es vorbei mit dem Abwägen. Man könnte sich daher die Gedanken auch jetzt schon machen. Ich denke, wenn man es in Bezug auf Menschenhandel sieht, ist Menschenrecht sehr weit gefasst. Wir brauchen für das Thema Menschenhandel schon eine spezifische Stelle, einen Beauftragten – wo immer man das ansiedeln will. Wenn wir das wirklich mit einem breiten Fokus machen und Menschenhandel aller Phänomene mit einbeziehen, auch die Arbeitsausbeutung noch mit einbeziehen, weil das eine häufig zum anderen führen kann und die Phänomene nicht so trennscharf voneinander zu fassen sind, ist das schon notwendig.

Nun zu dem von Ihnen angesprochenen Fonds – das ist ein Thema, das alle ein wenig aufstöhnen lässt: Wo soll das Geld für so einen Fonds herkommen? Man muss zudem gut überlegen: Soll es ein Entschädigungsfonds oder eine Art Ausgleichsfonds werden? Wir plädieren eher für einen Ausgleichsfonds, wo Betroffene, die den ganzen Weg gegangen sind und die wirklich schon einen Titel vor einem Arbeitsgericht oder einem Zivilgericht gegen die Täter erstritten haben, und wo sich dann herausstellt, die Täter haben kein Geld oder haben dieses gut zur Seite geschafft, nicht leer ausgehen. Damit hätte man auch das leidige Thema des Missbrauchs oder die Frage, wer entscheidet, wer ein Opfer ist, ein bisschen vom Tisch. Es könnten also Betroffene kommen, den Titel vorlegen und könnten bis zu einer gewissen Summe entschädigt werden. Gespeist werden könnte so ein Fonds über eine Gewinnabschöpfung. Aber wir haben ja gesehen, wie schlecht das ganze läuft. Die Summen sind zumeist mager. Es wäre, wenn man das konsequent zurückführt, eine Verpflichtung der Bundesregierung, weil Artikel 15 der Europaratskonvention nun einmal vorsieht, dass die Entschädigung der Betroffenen zu gewährleisten ist. Wahl und Mittel sind damit den Staaten freigestellt. Das können sie machen, wie sie möchten, aber im Endergebnis muss eine Entschädigung bei den Betroffenen ankommen. Wir haben ja nun gesehen, dass sowohl gegen die Täter als auch gegen den Staat zwar die Rechte auf dem Papier vorhanden sind, dass sie aber nicht effektiv durchgesetzt werden können, so dass die Betroffenen am Ende ohne Geld nach Hause gehen. Hier besteht eine Lücke. Daraus könnte man eine Verpflichtung herleiten, so einen Fonds zu speisen.

Frau **Naile Tanis** (KOK) Vielen Dank. Zu den Zahlen hat meine Kollegin vorgetragen. Was ich vielleicht noch aus der Sicht der Praxis ergänzen kann: Es ist auf alle Fälle so, dass die Zahl der Fälle der von Arbeitsausbeutung Betroffenen steigt. Wichtig ist, nochmal darauf hinzuweisen, dass Arbeitsausbeutung nicht nur Männer und sexuelle Ausbeutung nur Frauen heißt, sondern von Arbeitsausbeutung sind auch Frauen betroffen. Dies muss man gender-sensibel prüfen und Stereotype vermeiden. Viele verschiedene Branchen kommen da möglicherweise in Betracht – Gastronomie, Baubranche, Landwirtschaft, auch Haushalt, Pflegebereich. Aber auch da ist es so, dass die Beratungsstellen, die zum Teil zur Arbeitsausbeutung arbeiten möchten, nicht so agieren können, wie sie gerne möchten. Sie haben häufig nur das Mandat von ihren Landeszuwendungsgebern, nur im Bereich sexueller Ausbeutung zu arbeiten. Da ist aus unserer Sicht eine Entwicklung notwendig, ganz unabhängig davon, dass die Finanzierungssituation der Beratungsstellen ohnehin schwierig ist – aber das Mandat müsste zumindest gegeben sein.

Wie die Frage des Fonds haushaltstechnisch zu lösen ist, kann ich auch nicht beantworten. Ich denke aber, es gibt da Modelle, es gibt Überlegungen und zum Teil gibt es schon Ansätze für Fonds in unterschiedlichen Bundesländern, beispielsweise in Rheinland-Pfalz. Der KOK hat dazu vor einigen Jahren auch eine Expertise vorgelegt. Jetzt müsste man sich zusammensetzen und das prüfen. Auch wenn beispielsweise die Gewinnabschöpfung vielleicht unregelmäßig ist und auch nicht in der gewünschten Weise durchgeführt werden kann, wäre das zumindest einmal eine Möglichkeit, dass da Mittel einfließen könnten.

Zur Berichterstattungsstelle sehen wir verschiedene Voraussetzungen als wichtig an. Wesentlich ist beispielsweise, dass diese Stelle eine Kompetenz zur Datenerhebung und zur Fallsammlung haben sollte und zur Auswertung eine umfassende Analyse und Begutachtung vornehmen sollte. Sie sollte politisch und parteilich unabhängig sein und über sichere finanzielle Ressourcen verfügen. Sie sollte interdisziplinär und unabhängig von Legislaturperioden sein. Und sie sollte alle Formen des Menschenhandels erfassen.

Herr Prof. Dr. **Joachim Renzikowski** (Universität Halle): Das Kindeswohl kommt im Aufenthaltsrecht nur an zwei Stellen vor, nämlich bei der Regelung des Kindesnachzugs und bei der Abschiebehaft. Ansonsten kommt das Kindeswohl als eigenständiger Gesichtspunkt im Aufenthaltsrecht nicht vor ...

Frau **Heike Rabe** (Deutsches Institut für Menschenrechte): In der bisherigen Gesetzgebung.

Herr Prof. Dr. **Joachim Renzikowski** (Universität Halle) ... Ja, in der bisherigen Gesetzgebung. Das habe ich von Frau Rabe gelernt. Ich fand das, was Sie in Ihrer schriftlichen Stellungnahme dazu geschrieben haben, auch in jeder Hinsicht richtig. Der entscheidende Punkt ist, dass die Berücksichtigung des Kindeswohls ohne Wenn und Aber durch die Konvention zwingend vorgeschrieben wird. Wenn man es mit dem humanitären Aufenthaltsrecht und auch mit den humanitären Hilfeleistungen richtig macht – die ja immer den Bedürfnissen der Person angepasst sein müssen –, dann tritt diese Frage in den Hintergrund. Aber es ist natürlich klar, dass ich im Grunde genommen bei den hier schon aufgeworfenen Fragen – was brauche ich an Betreuung usw.? – immer speziell auf das Kindeswohl bezogen entscheiden müsste. Dann müsste die Frage gestellt werden, ob das Asylbewerberleistungsgesetz das als Grundlage im Einzelfall hergibt. Das ist halt nicht der Fall, das ist der Punkt.

Zur Gewinnabschöpfung habe ich noch eine kurze Bemerkung: Wir dürfen rechtlich inzwischen ja uns das vom Täter holen, was er braucht, um das Opfer zu entschädigen. Früher konnten die Täter die Ausrede anführen, dass sie das Geld noch brauchen, weil sie die Opfer entschädigen müssen, die ja nie gekommen sind. Im Gesetz ist aber vorgesehen, dass das Opfer sich innerhalb von drei Jahren – das ist die Regelverjährungsfrist nach BGB – an den Fiskus wenden muss und entsprechend vom Fiskus Gelder bekommt. Die Verjährungsfrist im BGB für Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung beträgt aber 30 Jahre, das ist schon mal ein Unterschied. Ich fand es immer äußerst zynisch. Und schon allein deswegen fände ich die Idee des Fonds schön, weil dann dieser Zynismus aus dem geltenden Recht herauskommt.

Abg. **Marlene Rupprecht (Tuchenbach)**(SPD): Was könnten Sie, Frau Rabe, aus den bisherigen Erfahrungen – und die, glaube ich, sind ja in Bezug auf sexuelle Ausbeutung inzwischen reichlich vorhanden – davon ableiten, wenn wir jetzt eine Gesamtstrategie entwerfen würden? Was halten Sie von einem Aktionsplan, um die Konvention umzusetzen? Welche Punkte sollten wir anpacken?

Frau **Heike Rabe** (Deutsches Institut für Menschenrechte): Ich denke, wenn man ernsthaft über eine Berichterstellerstelle nachdenkt – und das muss man tun –, dann muss diese Berichterstellerstelle natürlich so etwas wie einen Referenzrahmen oder einen Überprüfungsrahmen haben. Da würde sich natürlich sehr gut ein Aktionsplan Menschenhandel – und ich würde immer sagen: Menschenhandel und Arbeitsausbeutung – anbieten. Das heißt: Man müsste den Menschenhandelsteil aus dem Aktionsplan zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen herauslösen und einen eigenen Aktionsplan auflegen. Dafür müsste man alle hier bereits angesprochenen Bereiche solide aufbereiten und als Grundlage für so eine Berichterstellerstelle erarbeiten. Durch die 15 Jahre KOK-Arbeit im Bereich der sexuellen Ausbeutung haben wir hierfür eine von der kommunalen Ebene bis zur Bundesebene funktionierende Unterstützungsstruktur. Wir haben im Grunde genommen einen Überblick über die Probleme, die es gibt, zum großen Teil auch Lösungen. Das heißt: Die Erkenntnisphase in diesem Bereich ist abgeschlossen. Alles, was wir jetzt noch brauchen, ist der politische Wille, um rechtliche Änderungen auf den Weg zu bringen. Wir könnten sehr viel von den vorhandenen Erfahrungen umsetzen und in den Bereich Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung transferieren.

Was aus meiner Sicht fehlt und was noch ergänzt werden müsste: Es müssen noch weitere Akteure dazu kommen. Die Gewerkschaften fehlen noch. Der ganze Bereich der Arbeitsverwaltung müsste dazu kommen. Diese Perspektive müsste noch gestärkt werden. Im bisherigen System fehlt mir auch noch ein umfassender Rechtsansatz. Wenn man wirklich die Opferrechte konsequent in den Vordergrund stellen möchte und auch das Strafrecht ein wenig außer Acht lassen möchte, dann muss man sicher sein, dass jede Betroffene von Beginn an über die gesamte Rechtslage – Zivilrecht, Arbeitsrecht, Aufenthaltsrecht, Sozialrecht – informiert ist. Im besten Falle gibt es eine rechtliche Gesamtstrategie, um den Einzelfall optimal zu beraten. Das haben wir in der bisherigen Unterstützungsstruktur so noch nicht. Das heißt: Diese müsste, wenn man sie weiter ausbaut, noch einmal umfassend um den Rechtsansatz ergänzt werden.

Vorsitzende: Vielen Dank. Dann kommt als nächstes die Fragemöglichkeit für die FDP-Fraktion. Die Fragen stelle ich selber. Ich habe drei Stichpunkte. Der eine richtet sich an Frau Kalthegener und betrifft die transnational organisierte Kriminalität: Wo sehen Sie da einen besonderen Anstieg des Menschenhandels? In welche Richtung geht der Menschenhandel nach Ihrer Beobachtung in jüngster Zeit?

In dieselbe Thematik geht meiner Ansicht nach die Frage: Wie können Opfer von Arbeitsausbeutung ihr Recht auf Lohn und Entschädigung durchsetzen? Diese Frage geht sowohl an Frau Kalthegener als auch an Frau Tanis.

Dann hätte ich noch eine Frage zum Zeugnisverweigerungsrecht an Frau Kalthegener. Das hatte Frau Dünder-Özdoğan ebenfalls angesprochen. Warum halten Sie das insbesondere auch für Mitarbeiter,

Mitarbeiterinnen von Beratungsstellen für so dringend? Ich sage das auch aus einer praktischen Erfahrung. Ich habe selber Opfer vertreten. Die Anwaltschaft ist ja mit dem Zeugnisverweigerungsrecht auch durchaus in der Lage zu beraten, ohne dass dieser Konflikt auftreten müsste. Deswegen interessiert mich diese Frage spezifisch. Bitte schön, Frau Kalthegener.

Frau **Regina Kalthegener** (Rechtsanwältin): Zur transnational organisierten Kriminalität: Aktuelles kann ich Ihnen jetzt gar nicht liefern. Da hätte ich an Frau Rall verwiesen, denn ich bekomme die Entwicklung ja nur punktuell mit und nicht umfassend. Daher muss ich hier leider an Frau Rall oder an das BKA verweisen. Ich hatte den Eindruck, dass die leichten Grenzübergänge den Menschenhandel eher begünstigt haben: Ob sich das jetzt über Au-pair entwickelt – solche Dinge, die vor zehn Jahren schon einmal interessant waren –, über Ausflugs- und Busreisen oder über junge Frauen aus dem universitären Bereich, also Austauschstudentinnen. Da hatte ich einige Ansätze erlebt, teilweise in Weißrussland vor zehn Jahren schon, und jetzt habe ich aus Erzählungen davon gehört. Aber ich kann Ihnen leider da im Augenblick nichts Konkretes sagen.

Zum Thema Arbeitsausbeutung: Ich habe mit dieser Art von Menschenhandel als Anwältin bisher noch nichts zu tun gehabt, sondern nur mit der sexuellen Ausbeutung. Gleichwohl halte ich es für wünschenswert, wenn diese beiden Straftatbestände doch nochmal genau analysiert werden. Diese Trennung, die damals aus politischen Gründen gemacht wurde, war nach der UN-Konvention eigentlich gar nicht vorgesehen. Sie macht in der Praxis wirklich Probleme. Wir können nicht sagen, dass es sexuelle Ausbeutung auf der einen Seite gibt und Arbeitsausbeutung auf der anderen. Was ist das, was die Frauen da machen müssen, anderes, als sehr schlecht bezahlte Arbeit? Das kann man eigentlich nicht so trennen.

Das Zeugnisverweigerungsrecht für Fachberatungsstellen: Die Diskussion kenne ich seit über zehn Jahren. Es gab da auch schon verschiedene Ansätze. Ich halte es durchaus für sinnvoll, aber man müsste Kriterien dafür finden, wenn fest angestellte Mitarbeiterinnen mit einem bestimmten Hintergrund – sei das jetzt einheitlich von der Ausbildung her oder von der Art, was sie machen – ein Zeugnisverweigerungsrecht bekommen könnten. Bisher scheiterte das daran, dass die Mitarbeiterstrukturen in Fachberatungsstellen nicht sehr einheitlich waren – das bis hin zu ehrenamtlichen Mitarbeiterinnen. Bei Beratungsstellen für Drogenabhängige oder auch bei uns in der Anwaltschaft – also beruflich orientiert – gibt es bestimmte Kriterien, die alle einheitlich erfüllen müssen; dann wäre ein Zeugnisverweigerungsrecht möglich. Vielleicht könnte man einmal darüber nachdenken. In der Praxis kann das zum Beispiel bei der Verteidigungsstrategie oder bei der Glaubwürdigkeit von Zeuginnen eine Rolle spielen. Es kann auch durchaus eine Rolle spielen, wenn Mitarbeiterinnen dann doch vor Gericht dazu vernommen werden, wie sich die Zeugin insgesamt zu bestimmten Dingen verhalten hat, was sie gesagt und mit wem sie telefoniert hat. Es kann schon Detailwissen abverlangt werden. Ich habe das selber bisher so noch nicht erlebt. Ich habe bisher nur von Polizeibeamten gehört, die über den Umgang mit Zeuginnen befragt wurden. Aber ich weiß aus Erzählungen von Mitarbeiterinnen von Fachberatungsstellen im Rahmen des KOK, in dem ich „terre de femmes“ vertreten hatte, dass es sehr wohl Mitarbeiterinnen gab, die dann aussagen mussten. Das ist immer ein Problem, wenn vorher Vertrauen aufgebaut und Vertraulichkeit zugesichert wird und dann vor

Gericht ausgesagt werden muss. Vielleicht kann man da einheitliche Kriterien finden. Es wäre sicherlich möglich, das dann zu regeln.

Frau Özlem Dünder-Özdoğan (KOBRA): Ich würde die Einführung eines Zeugnisverweigerungsrechts für Beraterinnen von spezialisierten Fachberatungsstellen für von Menschenhandel Betroffene durchaus begrüßen. Ich hatte die Gründe dafür angegeben. Ein Grund, den ich in der Kürze der Zeit nicht erwähnen konnte, ist, dass die gesamte Arbeit in den Fachberatungsstellen in Gefahr gerät, wenn sich – weil es besteht ja häufig Kontakt zwischen den Klientinnen – herumspricht, dass die Beraterin in dem Verfahren der Klientin ohne ihren Willen aussagt. Es würde auch keine gutes Licht auf die Fachberatungsstelle werfen, wenn die Klientinnen wissen, dass man ihnen in diesem Punkt nicht vertrauen kann. Ich kann zwar meine Geschichte, mein Anliegen erzählen, mich offenbaren, aber die Garantie auf Vertrauen, auf Verschwiegenheit gibt es nicht. Das ist schon ein Problem für die Fachberatungsstelle. Wir sind ja auch im KOK Mitglied und kriegen das immer von den Fachberatungsstellen mitgeteilt, dass es durchaus vorkommt, dass die Beraterinnen geladen werden. Das bringt dann diese Problem mit sich.

Vorsitzende: Danke schön. Ich habe noch eine Frage an Frau Rabe, dann ist die Zeit meiner Fraktion im Rahmen der Fragerunde auch schon wieder um. Wie sieht das innerhalb der EU aus mit der Bekämpfung des Menschenhandels, insbesondere auch des Kinderhandels? Gibt es Maßnahmen, die Sie für unerlässlich halten, um Opfer als Zeugen gegen die Täter zu gewinnen?

Frau Heike Rabe (Deutsches Institut für Menschenrechte): Es tut mir leid, zum Kinderhandel kann ich Ihnen nicht viel sagen. Ich denke – das ist eine generelle Erwägung –, dass Kinder natürlich besonderen Unterstützungsbedarf haben, dass in dem Bereich der Unterstützung eng mit den Jugendämtern zusammengearbeitet werden muss und dass Jugendhilfemaßnahmen greifen müssen. Aber das sind eher allgemeine Erwägungen, speziell kann ich dazu nichts sagen.

Vorsitzende: Dann kommt Frau Tanis noch dazu zu antworten. Bitte schön.

Frau Naile Tanis (KOK): Zur Arbeitsausbeutung hatten Sie gefragt. Das würde ich gern noch ergänzen. Ihre Frage zielt ja darauf ab, wie man Betroffene von Menschhandel zur Arbeitsausbeutung stärken kann, um ihre Rechte durchzusetzen. Ein Problem ist, dass die Übermittlungspflicht im Aufenthaltsgesetz noch existiert. Das bedeutet, dass die Arbeitsgerichte verpflichtet sind, Informationen an die Ausländerbehörden weiterzuleiten, wenn Arbeitnehmerinnen Ansprüche geltend machen, sich aber illegal hier aufhalten. Obwohl es zivilrechtlich durchaus möglich ist, dass die Betroffenen ihre Arbeitsansprüche unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus geltend machen, sind sie in der Geltendmachung gehemmt, weil diese Übermittlungspflichten bestehen. Es gab jetzt im Rahmen des zweiten Richtlinienumsetzungsgesetzes Änderungen für Schulen und Bildungseinrichtungen – leider wurde das nicht mit geändert.

Ein weiterer Punkt ist – Frau Rabe hat das erwähnt – der § 25 Abs. 4b Aufenthaltsgesetz, dass man diese Vorschrift dringend auf Opfer von Menschenhandel ausweiten sollte. Die Kooperationsstrukturen, die es bisher aus dem Bereich sexueller Ausbeutung gibt, sollten mit weiteren Akteuren wie z. B. Gewerk-

schaften ergänzt werden. Hier kann man viel aus bestehenden Strukturen lernen. Die bestehenden Unterstützungsstrukturen müssen dringend auf- und ausgebaut und entwickelt werden. Es sind im Rahmen beispielsweise dieser Studie verschiedene Modelle vorgeschlagen worden. Es geht darum, vielleicht einmal ein Modellprojekt zu finanzieren oder ein sogenanntes Informationsmanagementsystem. Belehrungspflichten sind auch nochmal ein Punkt. Ich habe das in der Stellungnahme ausgeführt und Frau Rabe hat es ergänzt. Im Rahmen der StPO wäre es unserer Meinung nach erforderlich, § 406h StPO zu erweitern und darauf den Fokus zu richten.

Vorsitzende: Danke schön. Dann kommen wir zu den Fragen der Fraktion DIE LINKE. Sie hat sieben Minuten. Herr Wunderlich, bitte schön.

Abg. **Jörn Wunderlich** (DIE LINKE.): Schönen Dank, Frau Vorsitzende, schönen Dank an die Sachverständigen. Kleines Zwischenfazit: Alle sind sich einig, wir müssen das Aufenthaltsrecht ändern und das Opferschutzgesetz. Zu Herrn Renzikowski möchte ich nur sagen: Sauber ermittelt, ordentlich subsumiert. Da stellt sich nur die Frage: Sitzen die Angeklagten noch in Haft, wann läuft die 6-Monats-Frist ab, sind die Zeugen noch greifbar? Das ist die erste Frage, die man beim Menschenhandelsverfahren auf den Tisch kriegt.

Aber ich habe eine Frage an Frau Özdoğan und Frau Joo-Schauen: Wie kann der Zugang zu den Opfern von Menschenhandel, die ja in der Illegalität leben, besser aufgebaut, verbessert und sichergestellt werden? Welche Maßnahmen sind da aus Ihrer Sicht erforderlich? Und eine zweite Frage an Frau Joo-Schauen und Frau Rabe: Wie beurteilen Sie die These, dass die restriktive Einwanderungs- und Grenzsicherungspolitik der EU letztlich Menschenhandel begünstigt?

Frau **Özlem Dünder-Özdoğan** (KOBRA): Danke schön. Um den Zugang zu Betroffenen zu verbessern oder ihn zu erleichtern, gibt es sicherlich verschiedene Methoden oder Maßnahmen. Wir erhalten primär Zugang zu den Betroffenen über die Polizei, was auch Frau Ackermann bereits ausgeführt hatte, im Rahmen von Razzien, Kontrollen etc. Andererseits suchen uns Frauen unabhängig von einem Kontakt zur Polizei auch selbst auf. Über die Krankenhäuser erhalten wir teilweise ebenfalls Hinweise, dass es sich um Betroffene handelt, die dort aufgegriffen worden sind. Ein anderer Zugang fällt mir im Moment nicht ein. Bis auf die Situation, die Frau Joo-Schauen erklärt hatte, dass die Beraterinnen aufsuchende Arbeit verrichten, Bordelle und Laufhäuser aufsuchen und dort nach Auffälligkeiten schauen. Das wäre sicherlich eine Methode oder eine Maßnahme, um diesen Zugang zu erhalten. Aber die aufsuchende Arbeit können viele Beratungsstellen aufgrund ihrer finanziellen Situation nicht ausführen; die personellen Kapazitäten sind ebenfalls nicht ausreichend. Selbst bei uns in Hannover ist das der Fall, dass wir zusätzliche Projekte beantragen müssen, damit wir aufsuchende Arbeit noch zusätzlich machen können, um Auffälligkeiten in den Bordellen, in den Prostitutionsstätten zu sehen und zu bemerken. Das zu Ihrer Frage. Danke schön.

Frau **Jae-Soon Joo-Schauen** (agisra e. V.): Danke schön für die Frage. Ich habe eingangs auch erwähnt, dass die Frauen, die in Privatwohnungen oder Bordellen arbeiten, häufig keinerlei Kontakte haben. Aber durch die aufsuchende Arbeit kommen wir zu den Frauen und schaffen auch ein gewisses Vertrauens-

verhältnis, so dass sie uns dann irgendwann sagen, dass sie aus der Situation herauskommen wollen. Das ist eine wichtige Möglichkeit. Natürlich werden Frauen auch über die Polizei zu uns vermittelt. Aber wie gesagt, die kostenlose medizinische Versorgung über das Gesundheitsamt, die anonym bleibt, ist auch eine sehr wichtige Voraussetzung. Gerade wenn die Frauen aus dem EU-Bereich kommen, aus Bulgarien oder Rumänien, stecken sie häufig sowohl in einer sexuell ausbeuterischen als auch arbeitsausbeuterischen Situation und haben wirklich sehr wenig Vertrauen zu den Behörden. Auch selbst bei unserer aufsuchenden Arbeit brauchen sie mehrere Kontaktaufnahmen, damit sie wirklich zu uns kommen. Wir haben die Erfahrung mit einer Frau gemacht, die sprach nicht einmal ihre Muttersprache, weil sie Angst hatte, erkannt zu werden. Im zweiten, dritten Anlauf kam dann ihre bulgarische Sprache zum Vorschein. Die konnte ja auch wirklich gut englisch sprechen und noch eine weitere Sprache. Es ist so: Diese Streetwork-Arbeit ist ein sehr wichtiger Zugang zu den Frauen, und die restriktive Migrationspolitik der EU – Stichwort: Festung Europa – erschwert das. Sagen wir mal so: Die Nachfrage nach sexuellen Dienstleistungen ist ja nach wie vor da. Häufig wollen die Freier immer wieder neue Frauen haben. Deswegen werden viele Prostituierte von einem Ort zum anderen Ort transportiert – die bleiben nicht lange. Das ist auch alles nicht freiwillig. Wenn die Nachfrage da ist, kommen immer wieder die Anfragen. Die Landsfrauen sagen: „Also, ich kann eine gute Arbeit in Deutschland vermitteln.“ Dann glauben sie das auch. Und die Landsfrauen sagen: „Guck doch mal, wie gut ich leben kann. Du kannst mir vertrauen. Ich kümmere mich um Alles.“ Und so kommen sie dann her. Wir haben eine Frau, die über fünf Monate eingesperrt war und total traumatisiert ist. Sie hat es geschafft, da herauszukommen. Sie ist dann tatsächlich – auch über das Gesundheitsamt – mit uns in Kontakt gekommen. Sie will gar nicht mehr in Deutschland bleiben. Sie ist momentan sehr krank. Deshalb kann sie nicht ausreisen. Also: den Missbrauch des italienischen Modells kann man vergessen. Aber tatsächlich begünstigt eine restriktive Migrationspolitik solche Entwicklungen. Es können ja nur hochqualifizierte Menschen auf legale Weise einreisen. Aber wenn jemand Pflegedienstleistungen oder Dienstleistungen im sexuellen Bereich anbietet, da wird weiterhin immer gefragt.

Vorsitzende: Ich muss kurz unterbrechen, weil an Frau Rabe noch eine Frage gestellt wurde und die Zeit schon fast um ist.

Frau **Heike Rabe** (Deutsches Institut für Menschenrechte): Gut, dann fasse ich mich kurz. Das kann man nur bejahen. Solange es das Wohlstandsgefälle innerhalb der EU oder auch zwischen der EU und Drittstaaten gibt, werden wir Wanderbewegungen in die reicheren Staaten haben. Das heißt: In dem Moment, wo man über das Zuwanderungsrecht oder Aufenthaltsrecht die Handlungsfähigkeit von Migrantinnen einschränkt, schränkt man auch ihre Möglichkeiten ein, sich gegen ausbeuterische Arbeitsverhältnisse zu wehren. Wir wissen das aus Forschung und Praxis, z. B. im Bereich der Saisonarbeit und der Spezialitätenköche. Dort, wo das Aufenthaltsrecht an den Arbeitsplatz gekoppelt ist, ist es für diese Person schwierig. Die Betroffenen lassen sich sehr lange ausbeuterische Arbeitsverhältnisse gefallen, weil sie wissen: Ist der Arbeitsplatz weg, ist auch das Aufenthaltsrecht weg, und sie müssen raus und haben nicht mehr die Möglichkeit, in Deutschland oder in Europa ihre Existenz zu sichern. Das heißt: Wir brauchen das Recht auf Arbeitsplatzwechsel. Diese Kopplung muss aufgehoben werden. Wir brauchen transparente Kostenregelungen vor der Einreise, damit Arbeitgeber nicht sagen können: Unterkunft, Kost und Logis – das ist alles undurchsichtig für Betroffene und geht letztlich vom Entgelt ab. Das muss klar geregelt sein.

Wir brauchen ganz besonders Möglichkeiten zur Einwanderung oder Zuwanderung Niedrigqualifizierter im Rahmen von zirkulären Migrationskonzepten.

Vorsitzende: Danke schön. Dann kommt die Fragerunde von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Sie haben auch sieben Minuten zur Verfügung. Frau Lazar, bitte.

Abg. **Monika Lazar** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, insbesondere auch an die Sachverständigen für all die doch sehr einmütigen Hinweise, die Sie uns in diesem Prozess mitgeben. Als Letzte in der Fragerunde ist es nicht ganz so einfach. Ich habe aber noch zwei Punkte, die übrig geblieben sind. Meine Fragen zum Zeugnisverweigerungsrecht hatte Frau Laurischk schon gestellt, und es sind da ja auch sehr eindeutige Antworten gekommen.

Was vorhin auch schon angeklungen ist, ist das Problem der verbindlichen Finanzierung der Nichtregierungsorganisationen. Das würde ich gerne noch einmal ausweiten wollen und würde stellvertretend die Vertreterin von KOBRA, Frau Dünder Özdogan, und von KOK, Frau Tanis, bitten, auszuführen, wie sie sich eine bessere Finanzierung von staatlicher Seite vorstellen würden.

Beim zweiten Fragebereich geht es um das Thema Gewinnabschöpfung. Frau Rabe hat ja schon ausgeführt, dass da eigentlich noch viel mehr drin war. Es wurde auch in Bezug auf das Thema Fonds angesprochen, dass dieser Fonds mit der Gewinnabschöpfung mit gespeist werden könnte. Frau Kalthegener hat aber in der Beantwortungsrunde gesagt, dass die Gewinnabschöpfung meist am fehlenden Gewinn scheitert. Das scheint mir jetzt widersprüchlich zu sein. Vielleicht ist es das gar nicht. Deshalb würde ich gerne von Frau Rabe und Frau Kalthegener noch einmal einige Ausführungen zum Thema Gewinnabschöpfung haben. Wo wäre diese noch zu holen und wäre das sinnvoll? Also: Entweder für die Opfer oder eben für diesen Fonds. Welche Variante würden Sie da bevorzugen?

Frau **Özlem Dünder-Özdogan** (KOBRA): Zur Finanzierung von Fachberatungsstellen kann ich nur sagen, dass wir von KOBRA vom Niedersächsischen Sozialministerium gefördert werden und dass es keine zeitliche Begrenzung gibt. Wir sind also in der glücklichen Situation, dass unsere Finanzierung eigentlich gut abgesichert ist. Wir haben bei KOBRA mehrere Kolleginnen, die die Beratungstätigkeiten primär ausführen. Ich bin dort die Koordinatorin. Die Finanzierung von Fachberatungsstellen ist ein Problem in Deutschland. Dieses Problem wird von den anderen Fachberatungsstellen immer wieder an den KOK herangetragen, darauf kann meine Kollegin Frau Tanis sicherlich besser eingehen. Ich kann jetzt für KOBRA nur sagen, dass wir – wie gesagt –

Zwischenruf einer Sachverständigen: Sie sind gut versorgt.

... Wir sind gut versorgt vom niedersächsischen Sozialministerium. Ich bin daher nicht die Richtige, um nähere Ausführungen dazu zu machen. Ich glaube, Frau Tanis hat da mehr Informationen von den anderen Fachberatungsstellen.

Vorsitzende: Dann antworten Sie doch bitte, Frau Tanis.

Frau **Naile Tanis** (KOK): Vielen Dank für die Frage. Ich möchte auch noch einmal darauf hinweisen, dass ich es ein bisschen zu einfach finde, nur auf die Länderzuständigkeit zu verweisen, weil man, denke ich, durchaus auf der Bundesebene eine Signalwirkungen erzeugen kann. Wir haben die Situation – das hört sich erst einmal sehr schön an –, dass wir 48 Fachberatungsstellen in Deutschland haben. Aber wenn man sich anguckt, wie diese Fachberatungsstellen aufgestellt sind, ist das nicht so schön wie bei KOBRA in Niedersachsen. Beispielsweise ist eine Fachberatungsstelle in einem Bundesland für das gesamte Bundesland zuständig mit anderthalb Personalstellen. Ein weiteres Beispiel in einem anderen Bundesland: Dort teilen sich zwei Kolleginnen eine halbe Stelle in einer Beratungsstelle. Die Arbeit der Beratungsstellen findet bei allen Akteuren breite Akzeptanz. Die Konvention weist auch auf die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft hin. Und gerade diese Arbeit ist wesentlich, um die Betroffenen zu stabilisieren.

Die Beraterinnen sind diejenigen, die die psychosoziale Beratung machen, die Unterbringung bereitstellen, aufenthalts- und sozialrechtliche Fragen klären, medizinische Versorgung abklären, Prozessbegleitung usw. durchführen. Und es ist eben faktisch so, dass viele der Beratungsstellen zurzeit von Kürzungen bedroht sind oder schon Kürzungen durchgeführt worden sind. Das ist für uns auf jeden Fall ein großes Problem, wo wir es sogar eher umgekehrt sehen. Wir sagen zum Thema Arbeitsausbeutung: Hier sollte eigentlich im Grunde genommen sogar eine Aufstockung stattfinden. Daher ist es ganz wichtig, an dieser Stelle noch einmal den Fokus zu setzen und eine ausreichende Finanzierung in Betracht zu ziehen, die möglicherweise über einen festen Titel in den verschiedenen Bundesländern abgesichert werden könnte, beispielsweise über einen Fonds, wie auch immer der haushaltstechnisch ausgestaltet ist. Das kann – denke ich – schon durch Experten beleuchtet werden.

Vorsitzende: Jetzt haben wir nur noch wenig Zeit. Frau Rabe und Frau Kalthegener dann noch. Frau Rabe, bitte schön.

Frau **Heike Rabe** (Deutsches Institut für Menschenrechte): Ich kann da auch nur ganz kurz noch etwas dazu sagen, Frau Lazar. Ich hatte am Anfang erwähnt, dass wir überhaupt nur in drei bis vier Prozent aller Ermittlungsverfahren gewinnabschöpfende Maßnahmen haben. Das sieht man im Lagebild. Woran das liegt, kann ich nicht sagen. Ob es Rechtsetzungsprobleme oder Rechtsdurchsetzungsprobleme sind, wissen wir nicht. Was man vielleicht noch sagen kann: Ein Fonds, wie wir ihn gerade besprochen haben, wird sich wahrscheinlich nicht ausschließlich aus Gewinnabschöpfung speisen lassen. Es gibt aber zum Teil in Verfahren Gewinnabschöpfung, bei denen man keine passenden Opfer dazu findet, die darauf zugreifen könnten. Das heißt also: Ein Teil könnte durchaus in einen solchen Fonds fließen.

Frau **Regina Kalthegener** (Rechtsanwältin): Ich kann das im Grunde nur noch ergänzen. Es ist in der Tat nur ein scheinbares Problem. Es gibt genau diese Situation: Das Bundeslagebild vom Bundeskriminalamt für das Jahr 2010 wies 830.000 Euro, die abgeschöpft wurden, aus. Was aber nicht heißt, dass im Einzelfall alles schön gleichmäßig verteilt ist. Man könnte aber in der Tat schauen, was davon zu nutzen ist, um es dann einheitlicher zu verteilen.

Vorsitzende: Damit sind die sieben Minuten Fragezeit der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN um. Ich glaube, das Thema ist zu breit, als dass wir es heute überhaupt erschöpfend behandeln können. Im Rahmen der vorgegebenen Zeit haben uns die Sachverständigen einen Eindruck vermittelt, wie drängend die Probleme sind. Es ist wichtig, dass man darüber spricht, denn wir bekommen sehr viel Papier, was bekanntlich geduldig ist. Sie haben alle aus Ihrer praktischen Erfahrung deutlich machen können, dass Sie sich mit einer Materie beschäftigen, bei der man es mit Menschen in einer besonders schwierigen Lebenssituation zu tun hat. Dem können wir uns nicht verschließen. Das tun wir auch nicht. Deswegen haben wir uns heute damit befasst und werden dies auch in unserer weiteren Arbeit tun. Sie haben uns wertvolle Hinweise hierfür gegeben.

Ich möchte mich bei Ihnen bedanken und wünsche allen noch einen guten Tag und schließe hiermit die Sitzung.

Schluss der Sitzung: 15:55 Uhr

Sibylle Laurischk, MdB
Vorsitzende