

**Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe**  
**Wortprotokoll**  
**50. Sitzung**

**Berlin, den 30.11.2011, 16:00 Uhr**  
**Sitzungsort: Jakob-Kaiser-Haus**  
**Wilhelmstraße 68**  
**Berlin**  
**Sitzungssaal: 1.302**

**Vorsitz: Tom Koenigs, MdB**

**TAGESORDNUNG:**

**Einzigster Punkt der Tagesordnung S. 11**

Öffentliche Anhörung Menschenhandel

**Sachverständige:**

**Özlem Dünder-Özdoğan**

Zentrale Koordinierungs- und Beratungsstelle für  
Opfer von Menschenhandel – KOBRA Phoenix  
e.V.

**Dr. Helga Konrad**

Bundesministerin a. D.  
ehem. Sonderbeauftragte der OSZE für die  
Bekämpfung des Menschenhandels und ehem.  
Vorsitzende der Task Force gegen den  
Menschenhandel im Stabilitätspakt für Südosteuropa

**Dr. Petra Follmar-Otto**

Deutsches Institut für Menschenrechte  
Leiterin der Abt. Menschenrechtspolitik  
Inland/Europa

**Dr. Robert Oberloher**

Hochschule der Polizei Hamburg  
Politologie und Kriminologie

**Jyothi Kanics**

Advocacy & Policy Specialist  
United Nations Children's Fund (UNICEF)

**Naile Tanis**

Geschäftsführerin des KOK  
Bundesweiter Koordinierungskreis gegen  
Frauenhandel und Gewalt an Frauen im  
Migrationsprozess



**Sitzung des Ausschusses Nr. 17 (Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe)**

Mittwoch, 30. November 2011, 16:00 Uhr

**Anwesenheitsliste**

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
<u>CDU/CSU</u>		<u>CDU/CSU</u>	
Brand, Michael		Fischer (Göttingen), Hartwig	.....
Frieser, Michael		Holmeier, Karl	.....
Granold, Ute		Klein, Volkmar	.....
Heinrich, Frank		Pfeiffer, Sibylle	.....
Jüttner Dr., Egon		Schön (St. Wendel), Nadine	.....
Klimke, Jürgen		Vaatz, Arnold	.....
Steinbach, Erika			
<u>SPD</u>		<u>SPD</u>	
Graf (Rosenheim), Angelika		Brandner, Klaus	.....
Gunkel, Wolfgang		Erler Dr. h.c., Gernot	.....
Meßmer, Ullrich		Reichenbach, Gerold	.....
Strässer, Christoph		Veit, Rüdiger	.....
<u>FDP</u>		<u>FDP</u>	
Kober, Pascal		Müller-Sönksen, Burkhardt	.....
Schuster, Marina		Schnurr, Christoph	.....
Tören, Serkan		Vogel (Lüdenscheid), Johannes	.....
<u>DIE LINKE.</u>		<u>DIE LINKE.</u>	
Groth, Annette		Hänsel, Heike	.....
Werner, Katrin		Movassat, Niema	.....



**Sitzung des Ausschusses Nr. 17 (Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe)**

Mittwoch, 30. November 2011, 16:00 Uhr

**Anwesenheitsliste**

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
<b>BÜ90/GR</b>		<b>BÜ90/GR</b>	
Beck (Köln), Volker	.....	Hönlinger, Ingrid	.....
Koenigs, Tom	..... <i>Tom Koenigs</i>	Müller (Köln), Kerstin	.....

*Handwritten signature in blue ink, possibly reading "Koenigs" and "Müller".*







off

**Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe (17)**

**Mittwoch, 30. November 2011, 16:00 Uhr**

**Fraktionsvorsitzende:**

**Vertreter:**

CDU/ CSU

SPD

FDP

DIE LINKE.

BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN

**Fraktionsmitarbeiter:**

**Fraktion:**

**Unterschrift:**

(Name bitte in Druckschrift)

MEINCKE

BÜNDNIS 90/ GRÜNE

Meincke

Thomas Hofffeld

Linke

Hofffeld

Thomas Stein

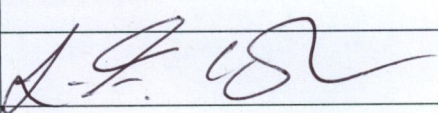
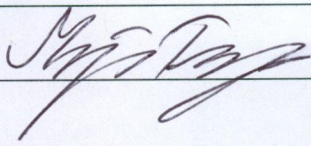
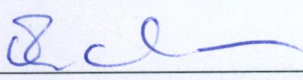
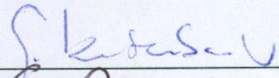
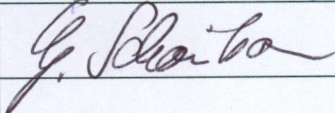
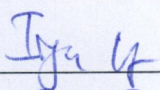
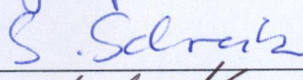
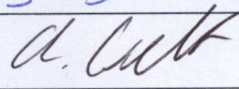
FDP

Stein



50. Sitzung am 30.11.2011, 16:00 Uhr, JKH 1.302

**Angemeldete Gäste/Mitarbeiter/Praktikanten**

Name, Vorname	angemeldet von	Unterschrift
Chroboczek, Agata	Büro Erler, MdB	
Iskan, Lars-Frederick	Fraktion FDP	
Jansen, Kirsten	Fraktion DIE LINKE.	
Olivier, Julie	Fraktion CDU/CSU	
Schneider, Mathias*	Büro Granold, MdB	
Timperi, Minja	Fraktion FDP	
Thomas, Christina	Büro Müller, MdB	
Weßnigk, Daniel	Büro Högl, MdB	
Eichler, Nathalie	Rechtsausschuss	
Rustkubad-Boon	Büro Wenzel-Decker	
Schönherr, Gerhard	Neustart e.V.	
Schenkel, Sarah		
List, Inga Marie	TERRE DES FEMMES	
Schreiber, Sibylle	TERRE DES FEMMES	
Welt, Christian	Klinke, MdB	

\*) –nimmt an jeder Sitzung teil



## Anhörung zum Thema „Menschenhandel“ 30. November 2011

Stand: 27.11.2011, 14:00 Uhr

	Anrede	Name	Vorname	Geburtstag
	Herr	Alberg	Thomas	03.12.1991
	Herr	Bernhardt	Hans-Joachim	08.02.1949
	Frau	Boutonnet	Beatrix	02.01.1964
	Frau	Dolinsek	Sonja	11.01.1983
	Frau	Domer	Bettina	10.08.1966
	Frau	Dietz	Lena	10.07.1978
	Frau	Fenner	Lea	01.02.1984
	Herr	Griepe	Hubert	30.06.1961
	Frau	Hartmann	Marianne Josephine	25.08.1983
	Frau	Huber, Dr.	Barbara	28.11.1935
	Frau	Mössner	Hanna	20.05.1985
	Frau	Plum	Dagmar	19.05.1944
	Herr	Pallmann	Ildikó	11.12.1976
	Frau	Scheele, von	Shannon	23.06.1978
	Frau	Sprenger	Sophia	02.01.1974
	Frau	Schmidt-Hijazi	Malin	11.09.1964
	Frau	Walther, Dr.	Dorothee	08.09.1953
<b>Sachverständige</b>				
	Frau	Dünder-Özdogan	Özlem	<i>Dünder-Özdogan</i>
	Frau	Follmar-Otto, Dr.	Petra	<i>Follmar-Otto</i>
	Frau	Kanics	Jyothi	<i>Kanics</i>
	Frau	Konrad, Dr.	Helga	<i>Konrad</i>
	Herr	Oberloher, Dr.	Robert	<i>Oberloher</i>
	Frau	Tanis	Naile	<i>Tanis</i>



**Anhörung zum Thema „Menschenhandel“  
30. November 2011, Liste 2**

Stand: 30.11.2011, 12:00 Uhr

Anrede	Name	Vorname	Geburtstag
Frau	Keick	Marianne	16.08.1987
Frau	Singpiel	Alexandra	02.11.1989
Frau	Suka	Aferdita	22.06.1980
Frau	Wouters	Annelies	28 .02.1985
Frau	Wrege	Henriette	09.10.1953





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

I. Derzeitige Entwicklung und Gesetzeslage

1. Trotz eines positiven Trends bei der Bekämpfung des Menschenhandels mit seinen unterschiedlichen Erscheinungsformen ist ein rapider Anstieg des Ausmaßes in diesem Bereich der Transnational Organisierten Kriminalität innerhalb der vergangenen Jahrzehnte zu verzeichnen. Welche Form bzw. welche Formen des Menschenhandels haben insbesondere diesen Zuwachs erfahren und welche Gründe sehen Sie für den Anstieg?
2. Welcher Umsetzungsbedarf ergibt sich für Deutschland aus dem Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung von Menschenhandel, das derzeit im Ratifikationsverfahren ist?
3. Wie beurteilen Sie die letzten gesetzlichen Änderungen zum Thema Menschenhandel im Rahmen der Umsetzung des zweiten Richtlinienumsetzungsgesetzes? Wurde Ihrer Meinung nach alles richtlinienkonform umgesetzt oder gibt es aus Ihrer Sicht noch Lücken?
4. Welche Auswirkungen hat die „Arabellion“ auf Menschenhandel in der Region?

II. Opferhilfe und Opferschutz

5. Menschenrechtsorganisationen fordern als zentrale Grundlage für die Bekämpfung des Menschenhandels einen besseren Opferschutz. Hierbei wird häufig gefordert, dass Opfer von Menschenhandel ihre Ausbeuter anzeigen können müssen und nicht dadurch in Gefahr geraten, abgeschoben zu werden. Wie bewerten Sie die Forderung, dass Opfer, die ihre Ausbeuter anzeigen, einen gesicherten Aufenthaltsstatus bekommen sollten? Gibt es Änderungsbedarf im Aufenthaltsrecht?
6. Ein Problem aus der praktischen Arbeit ist u.a. das fehlende Zeugnisverweigerungsrecht von MitarbeiterInnen von Beratungsstellen. Welchen weiteren juristischen Hindernissen begegnen Sie bei ihrer Arbeit und was für Änderungen wären notwendig, um dieses Problem zu beheben und einen umfassenden Schutz von Opfern von Menschenhandel zu gewährleisten?
7. In Zusammenhang mit den Rechten von Opfern und Zeuginnen von Menschenhandel halten wir es für bedeutsam, eine Arbeitserlaubnis für diese Personen zu schaffen, damit sie finanziell auf eigenen Beinen stehen können. Die Arbeitserlaubnis wäre also an ihre Aufenthaltserlaubnis gekoppelt. Wie bewerten Sie dieses Anliegen?



8. Welche Maßnahmen müssen ergriffen werden, damit in Deutschland Opfer von Arbeitsausbeutung angemessen unterstützt werden und ihre Rechte auf Lohn und Entschädigung durchsetzen können?
9. Wie beurteilen Sie die Tatsache, dass es keine bundeseinheitliche Praxis zur finanziellen Unterstützung der Betroffenen von Menschenhandel aus den Mitgliedstaaten der EU gibt?

### III. Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels

10. Welche Fortschritte bei der Bekämpfung von Menschenhandel sind durch die Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates zu erwarten?
11. Gibt es „best practise“ Beispiele für Fortschritte bei der Bekämpfung von Menschenhandel, insbesondere im Bereich des Kinderhandels, innerhalb der EU? Welche Maßnahmen sind hierbei unerlässlich, um Opfer als Zeugen gegen die Täter zu gewinnen?
12. Es gibt einen engen Zusammenhang zwischen illegaler Migration und Menschenhandel. In Deutschland und Europa konzentriert man sich eher auf eine Begrenzung der illegalen Einreise. Was wären Ihrer Meinung nach geeignete präventive Maßnahmen, um Flüchtlinge und MigrantInnen davor zu schützen, Opfer von Menschenhandel zu werden?
13. Menschenhandel ist ein vielschichtiges Problemfeld und transnationales Phänomen. Seine Bekämpfung erfordert einen adäquaten Ansatz, der durch ein interdisziplinäres, ebenen- und ressortübergreifendes Zusammenwirken gekennzeichnet sein muss. Wie können bestehende Strukturen der Bekämpfung des Menschenhandels effektiv und besser genutzt werden? Welche Strukturen sind noch nicht vorhanden, die eine Vernetzung staatlicher, suprastaatlicher und substaatlicher Politikebenen ermöglichen können?
14. Forscher der Universität Göttingen haben auf Grundlage des Palermo-Protokolls den 3P-Index (Prävention, Schutz und Strafverfolgung) zur Messung staatlicher Maßnahmen gegen den Menschenhandel entwickelt. Wesentliche Ergebnisse der Messung sind die Zunahme der Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels insbesondere in den Bereichen Strafverfolgung und Prävention innerhalb der vergangenen Dekade sowie eine Verbesserung staatlicher Politik der Bekämpfung des Menschenhandels, so Nachbarländer oder Länder mit ähnlichen politischen und kulturellen Ausgangssituationen ihre Richtlinien verbesserten. Können Sie diese positiven „Ansteckungseffekte“ bestätigen? Lassen sich für die Wahrnehmung des Problemfeldes als schwerste Verletzung von Menschenrechten und Menschenwürde ebenfalls Veränderungen erkennen? Wie können auch in diesem Bereich „Ansteckungseffekte“ initiiert werden?



## **Einzigster Punkt der Tagesordnung**

### **Öffentliche Anhörung Menschenhandel**

**Der Vorsitzende:** Meine sehr verehrten Damen und Herren, wir wollen uns mit dem Thema Menschenhandel befassen. Mit diesem Thema haben wir uns schon in verschiedenen Einzelvorlagen beschäftigt, nicht aber in einer allgemeinen Weise. Menschenhandel wird noch als marginales Problem gesehen, das nur einzelne Berufsgruppen betrifft, insbesondere die Prostitution. Dabei hat der Menschenhandel inzwischen vielfältige Facetten angenommen. Die OSZE-Sonderbeauftragte für Menschenhandel, Frau Giammarino, hat das vor drei Wochen in unserem Ausschuss so zusammengefasst: „Menschenhandel ist die Kehrseite der Globalisierung.“ Nationale Grenzen werden für Waren und Menschen durchlässiger. Schon dadurch steigt die Gefahr von Menschenhandel, denn Arbeitsmigranten sind immer stark von allen Formen von erzwungener Ausbeutung bedroht. So wie die Globalisierung allgegenwärtig ist, ist es leider auch der Menschenhandel. Als Menschenhandel bezeichnet man jede planmäßige Ausbeutung von Menschen unter Ausnutzung von Zwangslagen, wie beispielshalber der einer auslandspezifischen Hilflosigkeit. Ausbeutung liegt vor, wenn es dem Opfer unmöglich gemacht wird, das Arbeitsverhältnis zu beenden. Häufig werden die Opfer mit falschen Versprechungen in ein Arbeitsverhältnis gelockt und dann durch Betrug, Gewalt oder Erpressung gezwungen, weiterzuarbeiten, entweder ohne Bezahlung oder nur für sehr wenig Geld und gegen ihren Willen. Selbst die nüchternste Beschreibung des Tatbestandes lässt ahnen, welches Leid die Opfer trifft. Sie werden völlig entrechtet und isoliert, werden allein auf ihren Arbeitswert reduziert und das oft jahrelang. Wer von Menschenhandel betroffen war, trägt an den Folgen manchmal bis zum Lebensende. In Deutschland ist Menschenhandel verboten. Der § 232 des Strafgesetzbuches verbietet Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung und § 233 des Strafgesetzbuches Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft. Laut polizeilicher Kriminalstatistik wurden im Jahre 2010, also im Vorjahr, 1.498 Fälle von Menschenhandel in Deutschland registriert. Im Jahr davor waren es etwas mehr, aber in dieser Größenordnung spielt sich das in der Statistik ab. Die Statistik verschweigt aber, dass die Opfer nicht angemessen versorgt werden. Sie haben in Deutschland keinen gesetzlichen Anspruch auf psychologische Hilfe oder Rechtsbeistand, noch nicht einmal auf Dolmetscherleistungen. Eine Aufenthaltserlaubnis in Deutschland erhalten die Betroffenen nur, wenn sie sich als Zeugen in einem Ermittlungsverfahren zur Verfügung stellen und dann auch nur für die Dauer des Verfahrens. Wir müssen uns deshalb fragen, ob mit den deutschen Regeln den Menschenrechten der Betroffenen wirklich gedient ist und wie der Opferschutz in Deutschland verbessert werden kann. Deutschland plant, die Europaratskonvention gegen Menschenhandel zu ratifizieren. Diese Konvention setzt Standards für den Opferschutz. Welche Änderungen deutscher Regeln und Gesetze aus der Konvention es bedarf, wird dann ein Aspekt dieser Anhörung sein. Ein zweiter wichtiger Fragenkomplex betrifft die Prävention von Menschenhandel und die Bekämpfung. Staaten haben vielfältige Möglichkeiten, den Menschenhandel zu bekämpfen. Das Zusatzprotokoll vom 15. November 2000 der UNO-Konvention gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität verpflichtet die Staaten dazu, ihre Aktivitäten gegen Menschenhandel untereinander abzustimmen und sich gegenseitig zu unterstützen. Die meisten Staaten nehmen diese Verpflichtung ernst. Mitunter ergibt es sich aber, dass ein Staat, auch wenn er meint, diese Verpflichtungen ernst zu nehmen, direkt oder indirekt, willens oder



unwillig in Menschenhandel verwickelt wird. Das kommt nicht nur in den Unrechtsstaaten vor, den bekannten Verdächtigen, der Baumwollernte in Usbekistan zum Beispiel, sondern auch im Westen. Wer den New Yorker im Juni gelesen hat, weiß, dass die Streitkräfte der USA ca. 70.000 private Dienstleister beschäftigen, meist in der Logistik. Die werden wiederum von externen Firmen angeworben, die fast alle nicht in der USA ansässig sind. Einige davon sind vom amerikanischen Verteidigungsministerium jetzt beschuldigt worden, Praktiken anzuwenden, die den Tatbestand des Menschenhandels erfüllen. Die Armee hat mit Erlassen und Anordnungen reagiert, aber trotzdem hat sich wenig geändert. Menschenhandel ist profitabel und deshalb ein hartnäckiges Problem. Wie weit Verbote und internationale Kooperation ausreichen, wird zu diskutieren sein.

Ich bedanke mich bei den Expertinnen und Experten dafür, dass sie der Einladung des Ausschusses gefolgt sind und mit uns darüber diskutieren wollen, wie wir in Deutschland Menschenhandel am besten verhindern können und wie wir den Opfern am besten helfen können. In alphabetischer Reihenfolge möchte ich zunächst Frau Özlem Dünder-Özdoğan von der Zentralen Koordinierungs- und Beratungsstelle für Opfer von Menschenhandel – KOBRA in Hannover begrüßen. Dann möchte ich Frau Dr. Petra Follmar-Otto vom Deutschen Institut für Menschenrechte begrüßen, außerdem Frau Jyothi Kanics von UNICEF. Frau Dr. Helga Konrad ist ehemalige österreichische Ministerin für Frauenangelegenheiten und ehemalige Sonderbeauftragte für Menschenhandel der OSZE. Frau Naile Tanis, Geschäftsführerin des Bundesweiten Koordinierungskreises gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e. V., KOK, und ich begrüße Herrn Robert Oberloher von der Polizeihochschule der Polizei Hamburg.

**Özlem Dünder-Özdoğan:** Meine Damen und Herren, ich möchte Ihnen die Situation der von Menschenhandel Betroffenen aus unserer Sicht darstellen. Unsere Einrichtung KOBRA ist eine spezialisierte Fachberatungsstelle für Betroffene von Menschenhandel in Niedersachsen mit Sitz in Hannover. Ich besetze seit Februar als Volljuristin die Koordinierungsstelle bei Kobra. Bei meinen einführenden Bemerkungen gehe ich auf einige ausgewählte Schwerpunkte des Fragenkataloges ein, die mir für unsere Arbeit am bedeutsamsten erscheinen. Zur Frage zwei, Umsetzungsbedarf Europaratskonvention. Die in der Europaratskonvention aufgeführten Bestimmungen nach Artikel 12 zur Unterstützung und Betreuung der Betroffenen, u. a. erforderliche medizinische Versorgung zu gewähren, sind in Deutschland nur beschränkt durchsetzbar. Frauen werden Opfer von Menschenhandel, nicht selten begleitet von Vergewaltigungen, Körperverletzungen und Lebensbedrohungen. Diese Frauen müssen in der Prostitution unter Bedingungen arbeiten, die der Sklaverei ähneln. Ihr tatsächlicher Verdienst, sofern überhaupt vorhanden, steht in einem absoluten Missverhältnis zu ihren eigentlichen Einnahmen. Die Frauen beherrschen meist die deutsche Sprache nicht, haben kein soziales Umfeld wie Familie oder Freunde in Deutschland und in dieser traumatischen Situation befinden sie sich häufig über einen Zeitraum von mehreren Wochen, wenn nicht Monaten. In Menschenhandelsverfahren gibt es außer der Aussage der Verletzten fast kein anderes objektives Beweismittel und ohne die sind Verurteilungen kaum möglich. Wenn die Frau als Zeuge vor Gericht gegen die Menschenhändler aussagen soll, ist es wichtig, dass sie in einer möglichst stabilen gesundheitlichen und psychischen Verfassung ist. Die Betroffenen haben jedoch während der Wartezeit auf den Prozess kaum



Möglichkeiten zur Bewältigung des Erlebten. Viele der betroffenen Frauen leiden an körperlichen und psychischen Beschwerden, die meist auf eine Traumatisierung zurückzuführen sind. Betroffene Frauen aus den Drittstaaten und auch viele EU-Bürgerinnen erhalten Alimentierung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. So werden die Kosten der Behandlung von dringend benötigten Psychotherapien und die damit verbundenen Dolmetscherkosten und Fahrtkosten nicht übernommen, da die Situation der Betroffenen nicht als akuter Notfall eingestuft wird. Ergebnis: Psychotherapien finden nicht statt. Betroffene brauchen aber aufgrund ihres oft schlechten Gesundheitszustandes, u. a. nach Infektionen mit HIV und/oder Hepatitis durch erzwungene, ungeschützte Sexualpraktiken, Zugang zu längerfristiger Therapie und verbesserter Gesundheitsversorgung. Darüber hinaus entspricht die Zielsetzung des Asylbewerberleistungsgesetzes insgesamt auch nicht den Bedürfnissen der Betroffenen des Menschenhandels. Betroffenen aus Nigeria und anderen wird in der Regel der Pass bei der Einreise durch die Täter abgenommen. Anträge beim Sozialamt wegen der Kosten der Passbeschaffung und Fahrtkosten werden abgelehnt, da die Beschaffung des Passes nicht im Sinne des Asylbewerberleistungsgesetzes notwendig sei. Die Kosten werden von den Betroffenen selbst und als Notfallhilfe von KOBRA übernommen. Bei KOBRA gibt es aber grundsätzlich keine finanziellen Mittel, um finanzielle Notfallhilfe auf Dauer leisten zu können. Ferner erhalten die Betroffenen im Rahmen ihrer Alimentierungen grundsätzlich keine Erstattung der Fahrtkosten für Fahrten in unsere Beratungsstelle. Ergebnis: Die Betroffenen erhalten keinen Zugang zu unserem Angebot, wenn nicht von KOBRA aus Fahrtkosten und Fahrtzeiten übernommen werden und eine Beraterin zu der Betroffenen fährt. Dolmetscherkosten für Gespräche mit Rechtsanwälten werden ebenfalls nicht gewährt. Das Asylbewerberleistungsgesetz ist folglich nicht auf die speziellen Bedürfnisse der Betroffenen von Menschenhandel ausgerichtet. Das geltende Recht erfüllt meiner Auffassung nach nicht die in der Konvention aufgeführten Vorgaben nach Artikel 12 zur Unterstützung der Betroffenen. Demnach ergibt sich aus der Europaratskonvention Umsetzungsbedarf im nationalen Recht.

Nun komme ich zum Änderungsbedarf im Aufenthaltsrecht. Nach Ende des Strafverfahrens können Betroffene einen Aufenthalt nach § 25 Absatz 3 i. V. m. § 60 Absatz 7 Aufenthaltsgesetz beantragen, wozu sie eine konkrete Gefährdung für Leib, Leben oder Freiheit darlegen müssen. Der Nachweis einer solchen erheblichen konkreten Gefährdung im Herkunftsland im Vorfeld bereitet jedoch in der Praxis große Probleme. Für Beratungsstellen ist es kaum möglich, die Situation in den verschiedenen Herkunftsländern einzuschätzen und diese zu belegen. Für die Polizei stellt es ein großes Problem dar, etwas zu bestätigen, was eventuell passieren könnte, wofür es aber keine konkreten Beweise gibt. Entsprechende Nachweise wären aber für die Entscheidung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge erforderlich. Betroffenen von Menschenhandel, die im Ermittlungs- oder Strafverfahren gegen die Täter ausgesagt haben, bringen sich und ihre Familien hierdurch häufig in starke Gefährdung, denn in den überwiegenden Fällen bewegen sich die Anwerber im Heimatland der Zeuginnen auf freiem Fuß. Auch Betroffene, die nicht ausgesagt haben, sind durch ihr Entkommen gefährdet. Nicht selten werden unmittelbar vor der Hauptverhandlung Sanktionen gegen die Familie, die Kinder oder die Zeuginnen selbst nach ihrer Rückkehr angedroht. Die Zeugin befindet sich so in Vorleistung. Sie macht ihre Aussage ohne Wissen, ob ihr danach der erforderliche Schutz gewährt wird. Darüber hinaus brauchen die Frauen, die sehr an den gesundheitlichen Folgen der sexuellen Ausbeutung leiden, eine Chance für eine



gegebenenfalls langfristige Therapie und medizinische Behandlung in Deutschland. Es sollte nicht nach dem Prinzip, die Zeugin hat ihre Schuldigkeit getan, die Zeugin kann gehen, verfahren werden. Für die Zeit nach Abschluss des Strafverfahrens müsste eine Aufenthaltsperspektive aufgrund der erlittenen Straftat und der Folgen geschaffen werden.

Frage sechs, das fehlende Zeugnisverweigerungsrecht, ist ein großes Problem in der Praxis. Für Mitarbeiterinnen in Fachberatungsstellen besteht generell eine gesetzliche Schweigepflicht gemäß § 203 Absatz 1 Nr. 5 StGB, aber kein berufliches Zeugnisverweigerungsrecht nach § 53 StPO. Zu Beginn eines Beratungsgesprächs müssen die Beraterinnen die Klientinnen darauf hinweisen, dass sie gegebenenfalls das ihnen Anvertraute vor Gericht aussagen müssen. Dies ist für den Aufbau eines Vertrauensverhältnisses nicht förderlich. Die Klientin muss aber ihre Geschichte umfassend erzählen, damit keine wichtigen Zeuginneninformationen verloren gehen. Sie muss zunächst gegebenenfalls eigenes strafbares Verhalten wie illegale Einreise oder illegale Arbeit offenbaren. Sie muss vorbehaltlos auch von Einzelheiten aus ihrer Intimsphäre erzählen können, wie ihrer Tätigkeit als Prostituierte, Vergewaltigungen. Die Klientin muss umfassend über die ihr bekannten Täterkreise und ausgesprochene Drohungen berichten. Die Beraterin würde mit ihrer Aussage vor Gericht nicht nur sich selbst gefährden, da ihre Person den Täterkreisen auch bekannt wird, sondern auch die Klientin und ihre Familie, wenn sie Informationen weiter gibt, die ihr die Klientin anvertraut hat und dies so den Tätern bekannt wird. Der Beraterin selbst kann in Deutschland vielleicht noch Schutz angeboten werden. Der ausgewanderten Klientin und deren Familie im Herkunftsland jedoch nicht. Dies bringt die Beraterin in einen Gewissenskonflikt, den sie nur lösen könnte, indem sie Beratungen regelmäßig an dem Punkt abbricht, an dem die Klientin Tatsachen mitteilt, deren Weitergabe zu eben genannten Gefährdungen führen können. Dies hieße aber, dass eine Beratungsarbeit im nötigen Umfang nicht stattfinden kann und die Ziele der Beratung nicht erreicht werden können. Darüber hinaus gerät die gesamte Arbeit der Beratungsstelle in Gefahr, da zwischen den Klientinnen häufig Kontakt besteht, sodass der Umstand, dass eine Beraterin im Verfahren einer Zeugin gegen deren Willen aussagen musste, sich sofort rumspricht. Die Erweiterung des § 53 StPO um den Kreis der Mitarbeiterinnen von Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel ist daher zwingend erforderlich.

Zur finanziellen Unterstützung von EU-Bürgerinnen. In Bezug auf Betroffene aus EU-Ländern möchte ich darauf hinweisen, dass es hier in der Praxis hinsichtlich der Finanzierung und des Aufenthaltsstatus rechtliche Unklarheiten gibt, was dazu führt, dass es keine verbindliche und bundesweit einheitliche Vorgehensweise gibt. Insbesondere die Sicherung des Lebensunterhaltes ist nicht klar geregelt. Dies führt dazu, dass unterschiedliche Handhabungen bei der Leistungsvergabe herrschen. Die Betroffenen werden zum Teil nach Asylbewerberleistungsgesetz, zum Teil nach SGB XII, zum Teil nach SGB II finanziert. In vielen Fällen erhalten die Betroffenen aus den neuen Unionsländern einen Aufenthaltstitel nach dem Aufenthaltsgesetz und nicht nach dem Freizügigkeitsgesetz, welches grundsätzlich vorrangig für Unionsbürgerinnen anzuwenden ist. Für die Fachberatungsstellen bedeutet die Beantragung und Klärung des Anspruchs auf finanzielle Hilfe für die Klientinnen einen enormen zeitlichen Mehraufwand. Die Frauen selbst verunsichert dies noch zusätzlich und führt zu Existenzängsten. Hier sind dringend eine rechtliche Klarstellung und ein einheitlicher Umgang seitens der Behörden notwendig, um eine



Ungleichbehandlung der Betroffenen zu vermeiden.

**Dr. Petra Follmar-Otto:** Wie Sie wissen, hat das Deutsche Institut für Menschenrechte als unabhängige nationale Menschenrechtsinstitution die Aufgabe, eine Brückenfunktion zwischen dem nationalen und dem internationalen Menschenrechtsschutz wahrzunehmen. Aus diesem Grund beschäftigen wir uns auch seit vielen Jahren mit dem Thema Menschenhandel. Zusätzlich führen wir seit Juni 2009 in Kooperation mit der Stiftung Erinnerung, Verantwortung und Zukunft das Projekt „Zwangsarbeit heute – Betroffene von Menschenhandel stärken“ durch. Dieses Projekt unterstützt Betroffene, ihre Rechte, insbesondere ihre Ansprüche auf Lohn und Entschädigung einzuklagen. Meine Stellungnahme wird sich also sowohl auf menschenrechtliche Verpflichtungen als auch auf die Erfahrungen aus diesem Projekt stützen. Ich werde mich in der mündlichen Stellungnahme nun auf zwei Bereiche konzentrieren, die aus Sicht eines menschenrechtsbasierten Ansatzes gegen Menschenhandel von zentraler Bedeutung sind. Das ist einerseits die Frage von Aufenthaltsrechten von Betroffenen und andererseits die Möglichkeit zur Durchsetzung von Lohn- und Entschädigungsansprüchen. Zum Aufenthaltsrecht. Wie meine Vorrednerin schon sagte, wird nach derzeitiger Rechtslage Betroffenen von Menschenhandel aus Staaten außerhalb der EU ein Aufenthaltsrecht nur dann eingeräumt, wenn sie als Zeugin und Zeugen im Strafverfahren benötigt werden. Eine Aufenthaltsperspektive nach Abschluss des Strafverfahrens besteht außer in den engen genannten Voraussetzungen nicht, weder, um noch ausstehende Lohn- und Entschädigungsansprüche durchzusetzen, noch, um beispielsweise den Übergang in Ausbildung oder Beschäftigung zu ermöglichen.

Ich werde nun auf zwei Aspekte eingehen, in der unmittelbar rechtlich eine Pflicht zur Veränderung dieser Rechtslage besteht. Dies betrifft zum einen den Aufenthalt von Kindern als Opfer von Menschenhandel, zum anderen den Aufenthalt zur Durchsetzung von Lohn- und Entschädigungsansprüchen. Danach will ich Ihnen aber auch menschenrechtliche Argumente dafür präsentieren, einen grundsätzlichen Systemwandel im aufenthaltsrechtlichen Umgang mit Betroffenen von Menschenhandel zu vollziehen. Zunächst also zu den unmittelbar bestehenden Umsetzungserfordernissen. Auf der Europaratskonvention gegen Menschenhandel, deren Ratifikation sich derzeit im Verfahren im Bundestag befindet, ergibt sich die Verpflichtung, ein Aufenthaltsrecht für minderjährige Betroffene einzuführen, unabhängig davon, ob diese Zeugen in einem Strafverfahren sind. In Bezug auf erwachsene Betroffene eröffnet die Konvention zwar die Alternative einer Aufenthaltserlaubnis entweder aufgrund der persönlichen Situation der Betroffenen oder nur unter der Voraussetzung der Kooperation im Strafverfahren zu erteilen. In Bezug auf betroffene Kinder jedoch wird in Artikel 14 Absatz 2 der Konvention entsprechend Artikel 3 der Kinderrechtskonvention festgehalten, dass der Aufenthaltstitel im Einklang mit dem Wohl des Kindes zu erteilen ist. Dies bedeutet, das Wohl des Kindes muss ein vorrangiger Gesichtspunkt in der Entscheidung über den Aufenthalt sein. Im deutschen Aufenthaltsgesetz gilt für Kinder und Erwachsene unterschiedslos der bereits zitierte § 25 Absatz 4a, der für die Erteilung zwingend voraussetzt, dass die Anwesenheit des Opfers im Bundesgebiet für ein Strafverfahren wegen von der Staatsanwaltschaft oder dem Strafgericht für sachgerecht erachtet wird. In vielen Fällen gibt es aber gar kein Strafverfahren gegen die Täter. Das ist etwa der Fall, wenn Täter und Täterin nicht ermittelt werden können oder wenn nicht genügend Beweise für die Durchführung eines

Verfahrens vorliegen. Dann darf nach geltendem Recht gar keine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. In diesen Fällen ist also gar kein Ermessensspielraum eröffnet, innerhalb dessen das Wohl des Kindes Berücksichtigung finden könnte. Zusätzlich hält die Europaratskonvention auch fest, dass vor Rückführung von Kindern eine Risiko- und Sicherheitsbeurteilung durchgeführt werden muss und wenn diese Beurteilung ergibt, dass eine Rückführung nicht zum Wohl des Kindes wäre, muss die Rückführung unterbleiben. Deshalb ist es nötig, im Aufenthaltsgesetz eine Rechtsgrundlage für einen Aufenthaltstitel für minderjährige Betroffene unabhängig von der Kooperation im Strafverfahren zu schaffen. Die zweite Umsetzungserfordernis betrifft den Aufenthalt zur Durchsetzung ausstehender Lohn- und Entschädigungsansprüche für Betroffenen von Menschenhandel. Betroffene von Menschenhandel haben in der Regel hohe Ansprüche auf Lohn für geleistete Arbeit und Schadensersatz für erlittene Verletzungen. Diese können sie in der Praxis insbesondere dann nicht realisieren, wenn sie nach dem Strafverfahren das Land verlassen müssen. Das zweite Richtlinienumsetzungsgesetz zu den EU-Vorgaben im Migrations- und Flüchtlingsbereich, das kürzlich in Kraft getreten ist, hat hier Änderungen eingeführt, aber dabei gleichzeitig eine gleichheitswidrige Situation hergestellt, denn nach dem neuen § 25 Absatz 4 b besteht die Möglichkeit, irregulären Betroffenen von schweren Formen der Arbeitsausbeutung nach Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz und Arbeitnehmerüberlassungsgesetz nach Abschluss des Strafverfahrens ein Aufenthaltstitel zur Durchsetzung von Lohnansprüchen zu erteilen. Für Betroffene von Menschenhandel, der sexuellen Ausbeutung, aber auch der Arbeitsausbeutung besteht diese Möglichkeit nicht. Nach dem Gleichheitsgrundsatz aus Artikel 3 des Grundgesetzes ist eine Ungleichbehandlung von Gruppen nur zulässig, wenn sie aus einem vernünftigen, sich aus der Sache ergebenden Grund vorgenommen wird. Gerade Betroffene von Menschenhandel erleben schwerste Formen von Ausbeutung und Verletzungen weiterer Rechte. Warum sie von den jetzt eingeführten begünstigenden Regelungen nicht umfasst sein sollen, ist sachlich nicht zu begründen. Zudem ist auch die Regelung, die im § 25 4 b eingeführt wurde, zu schwach ausgestaltet, um die Vorgabe der EU-Sanktionsrichtlinie zur Einführung wirksamer Verfahren zur Durchsetzung der Lohnansprüche zu erfüllen. Sie bezieht auch Entschädigungsansprüche nicht ein. Betroffene sollten deshalb im Regelfall auch eine Aufenthaltserlaubnis zur Durchsetzung ihrer Rechtsansprüche nach dem Strafverfahren bekommen. Wir haben deshalb einen umfassenden Vorschlag zur Änderung des § 25 4 a und b gemacht.

Das sind also diese beiden Bereiche, in denen wir unmittelbare rechtliche Umsetzungserfordernisse sehen. Wenn man diese Umsetzung jetzt angeht, dann will ich aus menschenrechtlicher Perspektive aber zugleich für einen grundlegenden Systemwandel beim Aufenthaltsrecht für Betroffene von Menschenhandel plädieren. Das Aufenthaltsrecht sollte von der Rolle als Zeugin oder Zeuge im Strafverfahren entkoppelt und stattdessen an die Situation der Betroffenen als Opfer von Menschenhandel gebunden werden. Mit diesem Schritt würde man die Betroffenen als Opfer einer schweren Rechtsverletzung anerkennen. Damit nimmt man sie als Subjekt, als Rechtsträgerin ernst, statt sie zumindest aufenthaltsrechtlich allein zum Mittel der Strafverfolgung gegen die Täter zu machen. Man würde auch die Ungleichbehandlung allerer aufheben, die aus unterschiedlichen Gründen nicht als Zeugen und Zeuginnen im Strafverfahren in Betracht kommen, sei es, wie bereits erwähnt, weil Täter nicht ermittelt werden, sei es, weil es andere Zeuginnen und Zeugen mit relevanterem Wissen gibt oder



sei es, weil die Betroffenen zu traumatisiert sind, um ein Strafverfahren durchzustehen. Mit diesem Ansatz wird die Position der Betroffenen auch wesentlich gestärkt, ihre Lohn- und Entschädigungsansprüche gegenüber den Tätern umsetzen zu können. Durch die Ermöglichung eines Zugangs zur Ausbildung und Beschäftigung und den Übergang in andere Aufenthaltsformen würde man den Betroffenen ermöglichen, eine Zukunftsperspektive aufzubauen, sei es in Deutschland oder im Herkunftsland. Zugleich, das zeigen die Erfahrungen aus Italien, wo mit einem vergleichbareren Modell seit über zehn Jahren gearbeitet wird, hat ein solches Verfahren auch positive Auswirkungen auf die Aussagebereitschaft der Betroffenen und auf die Verurteilungsraten wegen Menschenhandel. Es gab nach einer Auswertung im Auftrag der Europäischen Kommission in Italien keinen nennenswerten Missbrauch dieser Möglichkeit des Aufenthaltsrechts. Gerade im Bereich der Arbeitsausbeutung, von dem wir immer mehr erfahren, wie auch der Herr Vorsitzende eingangs ausgeführt hat, hält die fehlende Perspektive der Durchsetzung von Lohnansprüchen und der Möglichkeit, weiter zu arbeiten, Betroffene, die sich für die Migration häufig hoch verschuldet haben, gerade in der Ausbeutungssituation, und verstellt ihnen den Weg heraus aus dieser Situation. Meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordnete, ich weiß aus Gesprächen mit vielen von Ihnen, dass quer durch alle Fraktionen die Forderung nach einer grundlegenden Erweiterung der Aufenthaltsrechte geteilt wird. Ich denke, dass man die jetzt bestehenden Umsetzungserfordernisse nutzen sollte, um diesen Systemwandel in Deutschland durchzusetzen.

Zur Durchsetzung von Lohn- und Entschädigungsansprüchen. Auch das ist ein Bereich, der in der Europaratskonvention gegen Menschenhandel sehr gestärkt wird. Die Konvention verpflichtet die Staaten, Entschädigungsansprüche gegen die Täter nicht nur rechtlich vorzusehen, sondern auch die tatsächliche Entschädigung der Betroffenen zu gewährleisten. Die Durchsetzung von Lohn- und Entschädigungsansprüchen hat für die Opfer über die oft bitter benötigte materielle Kompensation hinaus eine hohe symbolische Bedeutung, denn dadurch kann es gelingen, dass die Betroffenen, die oft über einen langen Zeitraum die Kontrolle über ihr Leben, eine selbstbestimmte Lebensführung verloren haben, sich wieder als eigenständige Subjekte, als Träger von Rechten erfahren. Ansprüche gegen die Täter sind in Deutschland ohne weiteres rechtlich gegeben. Ihre tatsächliche Durchsetzung in der Praxis jedoch, das hat eine Studie unseres Projektes „Zwangsarbeit heute“ von 2009 ergeben, sind wir von der tatsächlichen Durchsetzung in der Realität weit entfernt. Nur wenige Betroffene erhalten überhaupt eine Entschädigung. Wenn Entschädigungen ausgesprochen werden, das geschieht meist im Zusammenhang mit dem Strafverfahren, dann bleiben diese summenmäßig oft weit hinter den bestehenden Ansprüchen zurück. Auch Ansprüche nach dem Opferentschädigungsgesetz, also Ansprüche auf Leistung aus dem sozialen Rehabilitationsrecht, scheitern zum Teil an den für Menschenhandel nicht passenden Tatbestandsvoraussetzungen. Beispielsweise setzt das Opferentschädigungsgesetz einen rechtmäßigen Aufenthalt und einen unmittelbaren Angriff auf den Körper voraus. Zudem scheitern Betroffene im Verfahren häufig am Nachweis des Kausalzusammenhangs zwischen dem entschädigungsfähigen Gesundheitsschaden und einer spezifischen Gewalttat. Da die Betroffenen häufig Geschichten durchlitten haben, die bei unterprivilegierten Familienverhältnissen im Herkunftsland beginnen, sich über schwierige Migrationsprozesse weitertragen und dann schließlich in Gewalttaten, nicht nur seitens der Täter des

Menschenhandels, sondern auch seitens gewalttätiger Kunden und Kundinnen, enden. Um mit der Umsetzung der Europaratskonvention die tatsächliche Entschädigung der Betroffenen zu gewährleisten, sollte daher ein ganzes Bündel an gesetzgeberischen und anderen Maßnahmen ergriffen werden und bei diesen verschiedenen Maßnahmen stütze ich mich vor allen Dingen auf die Forschungsergebnisse und die Erfahrungen, die wir mit der Unterstützung von Einzelfällen im Projekt Zwangsarbeit heute gemacht haben. Dazu zählen die Verbesserung der Informationen der Betroffenen einerseits durch die gesetzliche Erweiterung der Informationspflichten für Behörden und andererseits durch den Ausbau der Unterstützungsstruktur für Betroffene von Arbeitsausbeutung und die Qualifizierung der Beratungsstellen zu den Rechten der Betroffenen. Die Einführung eines Aufenthaltsrechts zur Durchsetzung von Lohn- und Entschädigungsansprüchen, die ich oben schon erwähnt habe, ist von zentraler Bedeutung. Bei der anstehenden Reform des Opferentschädigungsgesetzes müssen die eben skizzierten Hürden für Opfer von Menschenhandel ausgeräumt werden. Die gesetzliche Ausnahme der Arbeitsgerichte von der Übermittlungspflicht in § 87(2) des Aufenthaltsgesetzes müsste erfolgen, damit auch Menschen ohne Papiere ihre Ansprüche tatsächlich durchsetzen können. Das Adhäsionsverfahren im Strafverfahren muss gestärkt werden. Es hat eine viel zu geringe praktische Bedeutung. Eine verstärkte Gewinnabschöpfung in Ermittlungsverfahren wegen Menschenhandel, die Vermögenswerte der Täter sichert, auf die die Betroffenen dann zugreifen müssten, ist eine ganz wichtige Aufgabe in der polizeilichen Arbeit. Nach den Lagebildern Menschenhandel des Bundeskriminalamtes haben die Ermittlungsbehörden in Menschenhandelsverfahren in den letzten Jahren nur in rund drei Prozent der Ermittlungsverfahren überhaupt Vermögenswerte gesichert. Zuletzt, wie von der Europaratskonvention in Artikel 15 Absatz 4 angeregt, sollte man die Einrichtung eines staatlichen Entschädigungsfonds für Betroffene prüfen, die ihre Ansprüche gegenüber den Tätern nicht durchsetzen können. Ein solcher Fonds könnte etwa an den beim Bundesamt für Justiz existierenden Fond für Opfer rechtsextremistischer oder terroristischer Gewalttaten angehängt oder nach dessen Vorbild konzipiert werden.

**Jyothi Kanics** erklärt, sie werde sich auf Kinder als Opfer von Menschenhandel und relevante Bestimmungen der EU-Richtlinie und bewährte Vorgehensweisen konzentrieren. Wichtig sei, dass die Ziele Vorbeugung, Schutz und Strafverfolgung einander ergänzten. Um die Anstrengung zur Bekämpfung des Menschenhandels und zur strafrechtlichen Verfolgung der Täter zu verstärken, seien Investitionen in Prävention und Schutz ebenso erforderlich wie eine Klärung und Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Behörden. Um Migranten und Flüchtlinge davor zu schützen, Opfer von Menschenhandel zu werden, bedürfe es der Einführung robuster Maßnahmen in den Bereichen Identifizierung, Überweisung, Rechtsberatung, Hilfe und Schutz. Wichtig seien niedrigschwellige Dienstleistungen wie z.B. die aufsuchende Sozialarbeit oder Streetwork. Wichtig sei auch Beratungstätigkeiten, wie die, die KOK leiste, bei der es Bezüge zur medizinischen Hilfe oder Verweise auf Rechtshilfe gebe. Aber eben auch wichtig sei die Arbeit mit Kindern und Jugendlichen auf der Straße. Darum gehe es auch dieses Jahr im Menschenrechtsrat. Wie könne man Straßenkindern, Kindern, die außerhalb des Systems lebten und gefährdet seien, helfen? Es gebe ein Modell in Norwegen, bei dem Streetworker versuchten, Kontakte zu jungen Leuten herzustellen und zwar so früh wie möglich, um dadurch das Risiko zu mindern, dass diese Kinder ausgebeutet oder missbraucht würden. Es gehe darum, die Situation zu überwachen und auch besser zu verstehen, warum diese



Jugendlichen nicht selbst auf die Hilfsdienste zuzugingen. Man wolle selbst auf die Kinder zugehen und nicht warten, bis die Kinder und Jugendlichen auf die Dienste zuzugingen.

Die EU-Richtlinie stelle eine echte Chance dar. Eine Chance, die aber auch rechtliche Änderungen erforderlich mache. Diese Änderungen müssten dazu führen, dass Identifizierung, Schutz und Strafverfolgung verbessert werden. Das stehe im Einklang mit der Kinderrechtskonvention und den Empfehlungen des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes. In der EU-Richtlinie werde an vielen Stellen auf die Bedeutung von Maßnahmen hingewiesen, die dem Kindeswohl dienen. In jeder Phase, bereits beim ersten Kontakt mit dem Kind, sei die Berücksichtigung des Kindeswohls entscheidend. Schon bei der Identifizierung sei die Altersfeststellung wichtig. Oft sei die Schätzung des Alters entscheidend, weil es keine Ausweispapiere gebe oder gefälschte Papiere. Auch würde den Kindern teilweise schon vorher eingetrichtert, dass sie nicht die Wahrheit sagen sollten über ihr Alter, damit sie besser die Grenzen übertreten könnten oder leichter einen Aufenthaltstitel bekommen. Wenn aber Zweifel bestünden über das Alter einer Person, die Opfer von Menschenhandel geworden sei, dann sollte die Unklarheit zu deren Gunsten ausgelegt werden. Es sollte angenommen werden, dass es sich um ein Kind handle, damit unmittelbar Hilfe, Unterstützung und Schutz gewährleistet werden könne. Es gebe verschiedene Artikel in der Konvention, die darauf Bezug nähmen. Ein weiteres wichtiges Element sei die Bestellung eines Vormundes. Ein Vormund solle so schnell wie möglich bestellt werden für jedes unbegleitete Kind, aber auch für andere Kinder, bei deren Eltern z. B. ein Interessenkonflikt bestehe. Wenn z. B. die Eltern oder der Vormund in Verdacht stünden, an Menschenhandel beteiligt zu sein, dann sollte ein Gericht einen anderen Vormund bestellen. Eine gute Praxis sei hier das System in den Niederlanden, wo es professionelle Vormundschaften gebe. Im Zivilgesetzbuch der Niederlande sei festgelegt, dass alle Kinder einer erwachsenen Person unterstellt sein müssten. Für die Kinder, die nicht von der Familie begleitet würden, werde ein professioneller Vormund von einer Stiftung gestellt, der die Interessen des Kindes vertrete. Das Kind werde so früh wie möglich betreut, schon bei Ankunft am Flughafen. Bei den Vormunden handle es sich um ausgebildete Sozialarbeiter. Diese Arbeit helfe der Entwicklung der Kinder und trage dazu bei, dass sie nicht misshandelt oder missbraucht würden oder verschwänden.

Ein weiteres Thema, das sich sowohl in der Richtlinie als auch in der Europaratskonvention wiederfinde, sei das Thema der Nichtbestrafung. Opfer von Menschenhandel sollten vor strafrechtlicher Verfolgung oder Bestrafung wegen strafbarer Handlungen geschützt werden, zu denen sie als unmittelbare Folge der Tatsache, dass sie dem Menschenhandel ausgesetzt gewesen seien, gezwungen gewesen seien. Mit diesem Schutz werde das Ziel verfolgt, die Menschenrechte der Opfer zu stärken und sie dazu zu ermutigen, im Strafverfahren als Zeugen gegen die Täter auszusagen. Manche Kinder würden für die Begehung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten ausgebeutet, u. a. für Drogenhandel, Diebstahl oder Zwangsbettelei. Bei diesen Kindern bestehe im besonderen Maße die Gefahr, fälschlicherweise als minderjährige Straftäter behandelt und entsprechend sanktioniert zu werden, ohne Zugang zu Hilfe und ohne Rechtsbeistand. Sie würden oft zurückgeschickt in ihr Heimatland. Wenn ein Kind als Folge der Tatsache, dass es Opfer von Menschenhandel geworden sei, an Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten beteiligt sei, dann sollten seine Rechtsstellungen als Kind und als Opfer und seine damit verbundenen Rechte auf besonderen Schutz nicht untergraben werden. Die Staaten müssten dem Wohl des Kindes

Rechnung tragen und sicherstellen, dass die Kinder ihre Rechte in vollem Umfang ausüben könnten. In manchen Ländern sei es durch die rechtliche Lage möglich, diesem Problem zu begegnen. In Großbritannien befassten sich Staatsanwälte damit. Die Staatsanwaltschaft habe einen Leitfaden veröffentlicht für die Ankläger minderjähriger Opfer von Menschenhandel und auch für die Strafverfolgung von Beschuldigten, die möglicherweise Opfer von Menschenhandel geworden seien. Der Leitfaden solle Staatsanwälten helfen, mögliche Fälle zu erkennen und dementsprechend zu reagieren. Wenn es eindeutige Indizien dafür gebe, dass der Verdächtige unter Zwang gehandelt habe, solle das Verfahren aufgrund der Beweislage eingestellt werden.

Ein weiteres Thema sei die Unterstützung für unbegleitete und von den Familien getrennte Kinder. Im Rahmen der EU-Richtlinie bedeute das, dass die Kinder wie einheimische Kinder behandelt werden sollten. Es müsse besondere Betreuungseinrichtungen geben, um sicherzustellen, dass Kinder nicht einfach verschwänden oder erneut Opfer von Menschenhandel würden.

Die Konvention des Europarates betone, dass die Aufenthaltserlaubnis für Opfer im Kindesalter im Einklang mit dem Wohl des Kindes erteilt werden solle. Dem solle eine Risikobewertung zugrunde liegen. In der EU-Richtlinie werde darauf noch weiter eingegangen. Dort stehe, dass die Regierung alle notwendigen Maßnahmen ergreifen solle, um eine langfristige, dauerhafte Lösung auf der Grundlage der Interessen des Kindes und des Kindeswohls zu finden. Dauerhaft sei eine Lösung, die dem Kind eine langfristige und zukunftsfähige Perspektive biete. Da das Leben des Kindes durch diese Entscheidung zweifellos erheblich beeinflusst werde, solle diese auf der Grundlage einer formellen Bewertung des Kindeswohls getroffen werden, wobei die Meinung des Kindes zu berücksichtigen oder die Eltern oder der Vormund mit einzubeziehen seien. Dieses Verfahren solle umgehend eingeleitet werden und eine Sicherheits- und Risikobewertung enthalten. Die Suche nach einer dauerhaften Lösung könne zu mehreren Lösungen führen, z. B. Eingliederung vor Ort unter Anerkennung des internationalen Schutzstatus, freiwillige Rückkehr, Wiedereingliederung im Herkunftsland oder eine Lösung im Drittland. Es gehe hier darum, die jeweils bestmögliche Lösung für das Kind zu finden.

In Artikel 15 der EU-Richtlinie befinde sich eine Liste von Schutzmaßnahmen für Opfer im Kindesalter bei Ermittlungen im Strafverfahren. Dabei gehe es unter anderem um die Bereitstellung eines Rechtsbeistands. Bei Kindern solle diese Hilfe in der Regel auch gratis erfolgen. Der Artikel spreche auch von den Befragungsverfahren. Eine Befragung solle beispielsweise ohne Verzögerung durch ausgebildete Profis, durch eine einzelne Person, nicht häufiger als nötig und in Anwesenheit des Vormundes oder einer anderen Person, die vom Kind bestimmt werde, durchgeführt werden. Alternative Aussage-Möglichkeiten, sollten geprüft werden. Kinder benötigten Schutz vor, während und nach dem Gerichtsverfahren. Es müsse möglich sein, dass Kinder ihre Aussagen machten, diese auf Video aufgezeichnet würden und die Kinder nicht noch einmal vor Gericht erscheinen müssten. Außerdem sollten diese Befragungen unter Ausschluss der Öffentlichkeit, auch unter Ausschluss der Medien stattfinden und die Identität der Kinder geschützt werden. Dies diene dem allgemeinen Schutz des Kindes. Hier gebe es ein „best practice“ Modell, nämlich die so genannten „Kinderhäuser“ in nordischen und anderen europäischen Ländern. Kinderhäuser seien spezialisierte Einrichtungen, die darauf



ausgerichtet seien, auf den sexuellen Missbrauch von Kindern zu reagieren. Es werde ein kinderfreundlicher Prozess zur Befragung von Kindern geschaffen. Dieses Modell stelle sicher, dass die Opfer die Hilfestellungen bekämen, die sie benötigten.

**Dr. Helga Konrad:** Vor nicht allzu langer Zeit war ich im Rechtsausschuss in diesem Haus eingeladen und will damit nur sagen, dass es mich freut, dass der Deutsche Bundestag sich offensichtlich ganz intensiv mit der Frage Kampf gegen Menschenhandel verschiedener Formen beschäftigt. Ich möchte auch darauf hinweisen, dass Menschenhandel eine sehr komplexe Angelegenheit ist und dass viele Politikfelder davon betroffen sind und involviert sein müssen und sich natürlich auch viele Akteure hier zusammen tun sollen und müssen.

Kooperation und Koordination im Kampf gegen Menschenhandel werden als Schlüsselemente erachtet. Daher ist es unbedingt erforderlich, dass alle Akteure im Kampf gegen den Menschenhandel genau verstehen, was getan werden muss und warum. Und auch, warum isolierte, ad hoc Aktionen nicht zu nachhaltigen Ergebnissen führen. Eine effektive Koordination ist die Herausforderung, wenn wir das komplexe Problem des Menschenhandels wirksam bekämpfen wollen. Wir müssen auf jeden Fall unsere Ressourcen besser und zielgerichteter bündeln und einsetzen. Das ist durchaus eines der Probleme in einem wirksamen Kampf gegen Menschenhandel, denn wir reden zwar immer von Kooperation und Koordination, aber es ist eine schwierige Sache. Ich teile vieles oder das meiste, was die Expertinnen vor mir gesagt haben, aber um das nicht noch einmal zu wiederholen, sondern darauf zu antworten, wenn Sie spezifische Fragen haben, würde ich gerne ein Stück davor ansetzen und ein paar Dinge beim Kampf gegen Menschenhandel in Erinnerung rufen. Wir tun oft so, als wäre der Menschenhandel gerade erst ausgebrochen oder als wären wir gerade erst darauf gestoßen und vergessen, dass Menschenhandel/ Frauenhandel/ Kinderhandel in Europa nicht neu ist – er ist seit Jahrzehnten bekannt und hat seither stetig zugenommen und sich auch immer wieder verändert, was die Methoden der Ausbeutung, die Routen und auch was die Mittel und Wege der Menschenhändler betrifft, sich dem Zugriff der Behörden und der Exekutive zu entziehen. Menschenhandel hat viele unterschiedliche Gesichter. Immer aber zielt er auf die Ausbeutung von Menschen ab. Die Opfer (vielfach Frauen und Kinder, aber auch Männer) werden sexuell ausgebeutet oder in Haushalten wie SklavInnen gehalten; sie werden aber auch zum Zwecke der Ausbeutung ihrer Arbeitskraft in die Zwangsarbeit und Schuldknechtschaft gehandelt und verkauft. Besonders alarmierend ist die Tatsache, dass die Opfer immer jünger werden. Zunehmend werden Kinder und Jugendliche in die Porno-Industrie gehandelt und missbraucht, in die illegale Adoption verkauft, zwangsverheiratet oder zu Bettelei und Diebstahl genötigt. In den letzten Jahren hat dieses kriminelle Geschäft durch die Globalisierung eine neue Dimension erhalten. Heute gehört der Menschenhandel zu den am stärksten globalisierten kriminellen Märkten unserer Zeit. Wenn wir es genau betrachten, sind wir nicht sehr viel weiter gekommen, obwohl es in der Zwischenzeit viele gute und auch brauchbare Regelungen gibt. Ich möchte kurz hinterfragen, warum das so ist. Warum gelingt es uns nicht, Menschenhandel wirklich einzudämmen. Ich weise immer wieder darauf hin und wiederhole es auch hier: wir haben gelernt und uns eingerichtet, Menschenhandel irgendwie zu managen, aber wir gehen nicht soweit, ihn wirklich eindämmen zu wollen. Genau das muss aber unser Interesse sein. Obwohl also positive Schritte gesetzt wurden und werden, gibt es dennoch keine greifbaren Hinweise

darauf, dass der Menschen-/Frauen-/Kinderhandel fühlbar zurückgeht. Warum ist das so? Was läuft falsch? Zuerst einmal muss man feststellen, dass die meisten Länder sich damit zufrieden geben, die Spitze des Eisbergs ‚abzutauen‘. Sie schrecken davor zurück, einen Blick unter die Oberfläche dieses ausufernden kriminellen Geschäfts zu machen, das Jahr für Jahr Kriminellen zig Milliarden Dollar einbringt – Geld, das für die Entwicklung von Ländern, die es dringend bräuchten, verloren ist; Geld das mit dem abgrundtiefen Elend von Menschen gemacht wird und das, wie wir wissen, auch noch andere kriminelle Geschäfte speist. Wenn wir also in Betracht ziehen müssen, dass der Menschenhandel ein kriminelles Geschäft ist, dem viele hunderttausende Menschen zum Opfer fallen und aus dem jedes Jahr viele tausend Milliarden von Dollar lukriert werden, müssen wir uns eingestehen, dass wir bisher bestenfalls an der Oberfläche des Problems gekratzt haben. Wir wissen heute, dass Theorie und Praxis stark auseinander klaffen. Es hat sich zwar inzwischen in weiten Bereichen ein politisch korrekter Sprachgebrauch eingebürgert, aber was viele Menschen und leider auch viele Behörden unterbewusst bis unverhohlen nach wie vor mit Menschenhandel assoziieren, sind Begriffe wie Prostituierte, Wirtschaftsflüchtlinge, illegale AusländerInnen, Schwarzarbeiter, Schein-AsylantInnen, kurz gesagt, verdächtige Subjekte aller Art – oder um es mit einem österreichischen saloppen Begriff auszudrücken: irgend ein ‚G’sindel‘, das wir eigentlich schnell loswerden wollen. Wir haben noch immer nicht erkannt bzw. akzeptiert, dass wir es hier mit den Opfern einer schweren Straftat, einem internationalen Verbrechen zu tun haben, von dem heute praktisch alle Länder weltweit irgendwie betroffen sind, als Herkunftsländer, als Transitländer, als Zielländer – und zunehmend oft als ein Mix aus allen drei. Solange es so ist, dass InnenministerInnen Applaus bekommen, wenn sie MigrantInnen aus dem eigenen Land raushalten oder so rasch wie möglich wieder entfernen, wird sich an der Situation nicht viel ändern, denn wir wissen heute, dass ein Großteil der Menschenhandelssituationen als solche gar nicht identifiziert werden und folglich auch die Opfer nicht, die vielfach abgeschoben werden, bevor sie noch als solche erkannt und entsprechend behandelt, d.h. geschützt, werden. Wir wissen heute sehr genau, dass die sofortige Ausweisung von MigrantInnen, die häufig nicht identifizierte Opfer von Menschenhandel sind, oft der Beginn eines Teufelskreises ist, da ein großer Teil derjenigen, die unmittelbar abgeschoben werden, wieder in den kriminellen Kreislauf des Menschenhandels zurückkommen – was bedeutet, dass wir mit solchen Maßnahmen direkt oder indirekt dem Menschenhandel zuarbeiten, ja fördern. Darüber hinaus behindert der Tunnelblick, den staatliche Behörden immer noch und immer wieder auf den illegalen Grenzübertritt richten, sinnvolle und wirksame Maßnahmen gegen Menschenhandel und geht an dessen Kernproblem vorbei. Wenn wir also nicht genauer hinschauen, können wir theoretisch regeln was wir wollen, bis ins letzte Detail - es wird im Sinne eines umfassenden Kampfes gegen Menschenhandel nicht wirksam sein. Menschenhandel ist kein individuelles Problem. Es ist die Aufgabe von Staaten, von Regierungen, von Behörden, es ist ihre Verantwortung, kriminelle Strukturen hintanzuhalten und abzubauen – und vor allem Menschen zu schützen. Dabei sollen sie sich – vor allem, wenn es um den Schutz der Opfer geht - mit der Zivilgesellschaft zusammentun. Eine menschenrechtsgemäße Behandlung der Betroffenen von Menschenhandel im Einklang mit den relevanten internationalen Instrumenten kann nur durch konstruktive, institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen Regierung, Behörden und spezialisierten NGOs garantiert werden. Das heißt, gemeinsam die Verantwortung zu übernehmen und schließt selbstverständlich angemessene finanzielle Ausstattung der NGOs mit ein. Es bedeutet nicht, dass Regierungs- bzw. Behördenverantwortung einfach abgewälzt



werden kann. Wie wichtig die Rolle der NGOs bei der Opferbetreuung ist, zeigen Untersuchungen über die Angstzustände, Depressionen und Traumen von Menschenhandelsopfern sehr deutlich. Die Studien weisen auch darauf hin, dass es keine Sofortlösungen (keine quick fixes) gibt und dass Opfer von Menschenhandel erst nach längerfristiger psychologischer Betreuung wieder in ein normales Leben zurückfinden und soziale Beziehung aufnehmen können. Der Status und der Schutz der Opfer, der Betroffenen von Menschenhandel, verdienen daher besondere Aufmerksamkeit. Tatsächlich geht es hier um das Kernthema im Kampf gegen den Menschenhandel. Der Status der Menschenhandels-Opfer muss dem von Opfern schwerer Straftaten und Verbrechen gleichgestellt werden und nicht jenem von Kriminellen. Das bedeutet, dass den staatlichen Behörden eine Schlüsselrolle zukommt – in der Art, wie sie sie behandeln - wenn es um eine veränderte Wahrnehmung der von Menschenhandel Betroffenen geht. Also auch da muss man viel genauer hinschauen. Nun zum Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung. Es ist wichtig, alle Formen von Menschenhandel aufzudecken und zu bekämpfen. Bis jetzt hat man sich vorrangig mit Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung beschäftigt, während es vergleichsweise kaum ernsthaften Bemühungen gibt – von einigen wenigen Projekten abgesehen -, Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung (am Bau, in der Landwirtschaft, in industriellen Bereichen, in Restaurantketten etc.) oder etwa zum Zwecke der Ausbeutung in Haushalten im großen Stil aufzudecken und die Täter strafgerichtlich zu verfolgen – und vor allem den Opfern Schutz und Hilfe – u.a. mit Entschädigungszahlungen - zu gewähren. Wir haben noch nicht einmal wirklich hingeschaut, was da abläuft und wie wir dann sinnvolle und nachhaltige Regelungen für die Betroffenen finden können. In Österreich gab es kürzlich eine Pressemeldung, dass ein Menschenhandelsring – offensichtlich in Zusammenarbeit mit bulgarischen Behörden - aufgedeckt und dass die Täter, die 30 Opfer – unter ihnen eine Behinderte und eine Minderjährige - sexuell ausgebeutet hatten, gefasst und einige zu zehn Jahren Haft verurteilt wurden. So weit so gut: ein gewichtiger Schlag gegen den Menschenhandel. Applaus für Exekutive und Politik. Verbuchung als Erfolg. Abgehakt. Niemand aber fragt nach, wie es denn auf einmal möglich war, so rasch zur Verurteilung der Täter zu kommen, wo Prozesse sonst Jahre dauern und die Strafen für Menschenhandel in Österreich weit geringer sind (wofür Österreich übrigens vom Europarat kritisiert wurde). Niemand fragt nach, was denn mit den Opfern geschehen ist. Ob sie umfassend geschützt und betreut und entschädigt wurden für das, was sie erlitten haben und, was ihnen an Lohn und sonstigen Dingen entgangen ist. Oder was mit ihnen passiert, wenn sie zurück in ihren Heimatländern sind. Was ich meine ist: wir müssen ernsthafter und seriöser hinschauen. Wir müssen die richtigen Fragen stellen. Wir dürfen uns nicht gleich von irgendeiner Geschichte begeistern und damit abspeisen lassen. Wir müssen ernsthaft und seriös versuchen, etwas zu tun – von der Identifizierung bis zur Verurteilung der Täter und Re-integration der Opfer, wenn wir Menschenhandel nachhaltig bekämpfen wollen. Das ist nicht immer leicht. Wir haben deshalb etwa im Bereich Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung im Rahmen der 'Regionalen Initiative: Österreich und die Nachbarländer', zu der auch Deutschland gehört, begonnen, an den Schnittstellen zu arbeiten, denn es sollen und müssen ja immer mehrere der unterschiedlichen Akteure und Stakeholder zusammenarbeiten. Wie machen wir es, dass diejenigen, die verantwortlich sind, sich auch wirklich zum richtigen Zeitpunkt einschalten und das Richtige tun? Auch hier gilt also: genauer hinschauen und überlegen, wie das gehen kann. Und: bestehende Regelungen müssen konsequent umgesetzt werden. Man muss es nur wollen. Ein weiterer Schwachpunkt ist wohl auch der ganze Justizbereich, also die

Strafverfahren gegen die Täter. Das ist europaweit nicht berauschend.

Wenn wir in Betracht ziehen, dass der Menschenhandel ein kriminelles Geschäft ist, aus dem jedes Jahr viele tausend Milliarden von Dollar lukriert werden und dass davon hunderttausende Menschen weltweit betroffen sind, müssen wir uns schon fragen: Wo sind die Opfer, die wir entsprechend schützen müssen und auf der anderen Seite, was passiert mit den Tätern? Das hängt natürlich mit unserer Grundeinstellung zusammen, wie wir Menschenhandel sehen und was wir bereit sind zu tun. Wenn wir die Opfer als Problem sehen und möglichst schnell loswerden wollen, dann wird es nicht funktionieren. Die Tatsache, dass Deutschland jetzt endlich die Europaratskonvention ratifiziert, ist wichtig und höchst notwendig. Der Schwerpunkt dieser Konvention liegt beim Opferschutz. Nach wie vor gibt es den Zielkonflikt Strafverfolgung versus Opferschutz. Ein Blick auf die Praxis vieler europäischer Länder zeigt ganz klar, dass der Schutz der Grundrechte der Opfer von Menschenhandel der Wahrung staatlicher (so genannter Sicherheits-) Interessen und der Strafverfolgung oft untergeordnet wird. Einschlägige Untersuchungen warnen bereits vor den so genannten ‚Kollateralschäden‘, die dadurch ausgelöst werden. Es gilt heute als erwiesen, dass die traditionellen Antworten aus dem Sicherheitsbereich und dem nationalen Sicherheitsdenken allein nicht genügen, um Menschenhandel einzudämmen. Die neue EU-Richtlinie ist ein wichtiges neues Instrument, denn immerhin müssen die Länder sie in absehbarer Zeit verpflichtend umsetzen. Ich kenne allerdings die Haltung von einigen Ländern, die in diesem Zusammenhang keinen zusätzlichen praktischen Umsetzungs- oder Handlungsbedarf sehen und meinen, dass man nur ein bisschen adaptieren müsse und dann passt es. Ich möchte deutlich sagen, dass dies eine völlige Fehleinschätzung ist. Auch da muss man genau hinschauen, denn da sind viele sinnvolle Maßnahmen – von präventiven über opferschützerische bis zu speziellen Maßnahmen für Kinder und Minderjährige und Maßnahmen im Strafverfolgungsbereich enthalten -, die unbedingt umzusetzen sind, wenn wir im Kampf gegen Menschenhandel weiter kommen wollen.

**Dr. Robert Oberloher:** Ich möchte vorausschicken, dass ich hier bei Ihnen als Wissenschaftler spreche und nicht zwangsläufig die Ansichten oder Meinungen der Polizei Hamburg vertrete. Ich kann mich nur einer ganzen Reihe von Ansichten der Vorrednerinnen anschließen, die ich im höchsten Maße teile - ich möchte mich mit meinen fachlichen Erwägungen auf die Sicht der Strafverfolgungsbehörden konzentrieren. Wie meine Vorrednerin schon deutlich gemacht hat, ist der Kampf gegen den Menschenhandel oder auch das Bewusstsein, dass Menschenhandel existiert, nichts Neues. Im Gegenteil, wir beschäftigen uns im Grunde genommen schon ein ganzes Jahrhundert mit diesem Thema, wenn man so möchte. Erste Ansätze der öffentlichen Wahrnehmung gab es bereits vor über 100 Jahren. Es gab sogar schon erste internationale Ansätze vor über 100 Jahren, eine erste internationale Übereinkunft zur Bekämpfung des „Mädchenhandels“, wie es damals thematisch im Fokus stand. Auch dass Organisationen der Zivilgesellschaft mit dieser Problematik befasst sind, sogar das hat schon eine sehr lange Tradition - insofern stellt sich berechtigtermaßen die Frage: Wieso sind wir heute noch immer mit diesem Thema beschäftigt und mit so vielen Problemen, die in diesem Themenbereich vorhanden sind? Was die Strafverfolgungsbehörden anbelangt, befassen sich, wie Sie sicher wissen, in der Bundesrepublik Deutschland die Polizeien der Länder, die Landeskriminalämter und das Bundeskriminalamt seit Jahren mit diesen Phänomenen. Zu den Entwicklungen der vergangenen 15

Jahre, auf die ich kurz eingehen möchte, zählen unter anderem die Betonung der *transnationalen* Dimension von organisierter Kriminalität. Das geht zurück auf die erste internationale Übereinkunft in diesem Bereich, die so genannte Palermo-Konferenz vom Jahr 2000. Den meisten von Ihnen ist es sicherlich geläufig, was der tragische Hintergrund dieser internationalen Konferenz war, die im Übrigen eine sehr große Resonanz auf internationaler Ebene und eine für internationale Übereinkünfte vergleichsweise erstaunlich hohe Zahl an Unterzeichnerstaaten gefunden hat. Der Hintergrund waren insbesondere die beiden 1992 (binnen zwei Monaten) kaltblütig durchgeführten Attentate auf die italienischen Staatsanwälte Paolo Borsellino und Giovanni Falcone durch die italienische Mafia und das in einer Phase, in der eine Anti-Mafia-Bewegung gerade in Italien eine sehr große Euphorie ausgelöst hatte. In der Palermo Konferenz wurde deutlich, dass 1. Organisierte Kriminalität eine grenzübergreifende Gefahr ersten Ranges darstellt und viele Deliktfeldern – darunter nicht zuletzt Menschenhandel – auf besonders menschenverachtende Weise zur Profitausbeutung nutzt und verschlimmert, dass 2. gerade deshalb eine Befassung mit der OK-Komponente dieser Phänomene wichtig ist und es hierzu internationaler Zusammenarbeit bedarf, und 3. dass für eine effizientere Bekämpfung und Prävention dieser ausbeuterischen Phänomene stetiger Austausch und koordiniertes, kooperatives und komplementäres Zusammenwirken verschiedenster Akteure auf unterschiedlichen Handlungsebenen erforderlich ist. Was ich betonen möchte, ist insofern die Bedeutung einer verbesserten, interdisziplinären Ressort- bzw. auch ebenenübergreifenden Koordination. Das ist natürlich eine große Herausforderung, wenn man sich vor Augen führt, wie viele Akteure in diesem Bereich wirken. Die Koordination in diesem Aufgabenfeld, und zwar die ebenen- und akteursübergreifende Koordination, ist meines Erachtens ein sehr wichtiger Aspekt und auch daran arbeiten wir seit den letzten 15 Jahren. Wir haben in verschiedenen Gremien immer wieder erlebt, dass wertvolle Initiativen gestartet worden sind, unter anderem von der OSZE, um die relevanten Akteure zusammenzubringen und auf die Bedeutung der ebenenübergreifenden Koordination hinzuweisen. Auch auf nationaler Ebene lässt sich hier noch manches verbessern, - so ist zum Beispiel allein der Austausch zwischen polizeilichen Behörden einerseits und dem Zoll andererseits zu Informationen für den Bereich des Menschenhandels eine Herausforderung. Man muss vielleicht zum Hintergrund noch wissen, dass der Zoll durch die Ermittlungen im Bereich Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung häufig als erste Behörde auf Machenschaften aufmerksam wird, die sich dann erst im Zuge der Ermittlungen hinsichtlich dem Delikt Menschenhandel qualifizieren, das heißt also, sukzessive sich in dem ein oder anderen Fall herausstellt, hier handelt es sich nicht nur um illegale Beschäftigung oder um einen Fall von Schwarzarbeit, sondern hier ist ein komplexerer Straftatbestand, nämlich Menschenhandel zugrundeliegend.

Zurück nochmal zu den Aspekten, die die internationalen Bemühungen mit sich gebracht haben, die konkrete Auswirkungen auf unser Strafrecht in Deutschland und auch unsere Herangehensweise zum Deliktfeld haben. Diese besagte UN-Konferenz mit der UN-Konvention gegen transnationale organisierte Kriminalität hat auch zwei wertvolle Zusatzprotokolle, in denen erstmals klar auch differenziert wurde und auf internationaler Ebene anerkannte Definitionen lieferte zum Bereich Menschenschmuggel einerseits und Menschenhandel andererseits. Das wurde sowohl in der Öffentlichkeit und in den Medien, als auch durchaus in der Wissenschaft bis dahin häufig vermischt. Eine fehlende Differenzierung würde natürlich



der Sache ebenso wenig dienen, wie heute allgemein nur pauschal von Menschenhandel zu sprechen und nicht differenzieren, wenn es sich um verschiedene Teilphänomene handelt. Diese Zusatzprotokolle sind damals eine große Herausforderung gewesen, hier zu international anerkannten Definitionen zu gelangen. Heute stehen wir vor der Herausforderung, wie ich meine, *praktikable*, weitergehende Differenzierungen zum Phänomen Menschenhandel vorzunehmen und die bis dato bestehenden gesetzlichen Instrumentarien sowie die staatlichen und nichtstaatlichen Maßnahmen auf eine stärkere *Praxistauglichkeit* hin zu prüfen, weiterzuentwickeln und an einigen Stellen zu ergänzen. Hierzu gibt es mit der aktuellen Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates sowie dem jüngsten Bundesratsbeschluss zu diesen Themen Vorstöße, die auf entsprechende Verbesserungen zielen und hoffen lassen. Wie schon angesprochen und Ihnen allen bekannt, regeln in Deutschland die §§ 232 StGB und 233 StGB das Deliktfeld Menschenhandel und differenzieren hierbei in Menschenhandel einerseits jenen zur sexuellen Ausbeutung (§ 232 StGB) und andererseits Menschenhandel zur Ausbeutung der Arbeitskraft (§ 233 StGB). Hierin finden wir die strafrechtliche Definition des Phänomens entsprechend der zu würdigen Unterschiede in der Ausprägung des jeweiligen Deliktfeldes, den zugrunde liegenden Ursachen und den Modi Operandi sowie den verschiedenen Herausforderungen bei der Strafverfolgung bzw. Bekämpfung folgerichtig differenzierend. Dementsprechend unterscheidet auch das Bundeskriminalamt im angesprochenen Lagebild Menschenhandel in seinen Darstellungen zwischen den oben genannten Deliktausprägungen.

Ich möchte Ihnen ganz kurz die Situation in Deutschland entsprechend des Lagebildes von 2010 darstellen. Hier haben wir es im Berichtszeitraum mit 470 Ermittlungsverfahren zum Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung in Deutschland zu tun. Das sind abgeschlossene Ermittlungsverfahren. Diese Zahl ist nach vier aufeinanderfolgenden jährlichen Zuwächsen erstmals wieder rückgängig. Im Vergleich zu 2009 handelt es sich um einen Rückgang von zwölf Prozent. Die Zahl der Verfahren mit ausschließlich deutschen Opfern belief sich auf 102 und ist damit bereits zum zweiten Mal in Folge rückläufig. Dem gegenüber wurden in der Deliktausprägung Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft im Berichtszeitraum 2010 lediglich 24 Ermittlungsverfahren abgeschlossen. Diese geringe Zahl ist bereits eine erhebliche Steigerung im Vergleich zum Vorjahr, nämlich um 140 Prozent. Dies ist vor allem einem großen Verfahrenskomplex des Landeskriminalamtes Niedersachsen geschuldet, der eine große Zahl von zusätzlichen Verfahren mit sich brachte. Die Zahl der bei den 2010 abgeschlossenen Verfahren ermittelten Tatverdächtigen lag mit 730 im Bereich des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung etwas niedriger als im Vorjahr, während beim Deliktfeld Menschenhandel zur Ausbeutung der Arbeitskraft eine Steigerung um 16 Prozent, nämlich auf 37 Tatverdächtige, zu verzeichnen ist. Also ist auch hier ein quantitativer Unterschied zwischen den Tatverdächtigenzahlen in den beiden Deliktsformen zu finden.

Was beide Deliktausprägungen gemeinsam haben, ist, dass in beiden männliche Tatverdächtige dominieren, wobei in beiden Fällen auch eine Dominanz von Tatverdächtigen derselben Herkunft wie der jeweils dominierenden Opfergruppen festzustellen ist. Im Bereich des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung überwogen wie bereits im Vorjahr auch im Jahr 2010 neben Tatverdächtigen mit deutscher Staatsbürgerschaft insbesondere bulgarische, nämlich 149, rumänische (96) und türkische (44)

Tatverdächtige, was die anhaltende Rolle und Bedeutung Südosteuropas und des Balkanraumes als deliktischen Brennpunkt für die Lage in Deutschland unterstreicht. Die weitaus überwiegende Zahl der Tatverdächtigen und der Opfer stammt in dieser Deliktausprägung aus Europa. Im Bereich des Menschenhandels zur Ausbeutung der Arbeitskraft hingegen dominierten 2010 deutlich Tatverdächtige mit chinesischer Geburtsstaatsbürgerschaft, nämlich 12 der 16 Tatverdächtigen mit deutschem Pass und der hierbei insgesamt 37 Tatverdächtigen. Überdies hatten weitere 10 der insgesamt 37 Tatverdächtigen die chinesische Staatsangehörigkeit. Damit stammten im Bereich des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft 22 der insgesamt 37 Tatverdächtigen (also rund zwei Drittel!) im Berichtsjahr 2010 aus China. Gemeinsam ist beiden Deliktausprägungen, dass im Berichtszeitraum 2010 wiederholt eine relativ niedrige Durchschnittszahl an Tatverdächtigen pro Ermittlungsverfahren ermittelt werden konnte. Im Jahr 2010 waren es weniger als zwei Tatverdächtige pro Ermittlungsverfahren. Darin spiegelt sich die Tatsache wieder, dass gerade im Bereich der Erhellung der OK-Verflechtungen noch weitere Anstrengungen und Ressourcen vonnöten sind und hier durchaus aufgrund auch der bedeutenden Rolle, die die organisierte Kriminalität für dieses Feld spielt, mehr investiert werden müsste.

Im Hinblick auf den angesprochenen Zielkonflikt möchte ich abschließend sagen, dass im Grunde genommen staatliche und nichtstaatliche Akteure sicherlich viele gemeinsame Interessen haben mit dem gemeinsamen Ziel einer effizienten Verhütung und Bekämpfung von Menschenhandel und dem verbesserten Schutz der Opfer des Menschenhandels. Überdies ist letztlich zu bedenken, dass jede Form und Änderung, jedes neue Gesetz vom politischen Willen und von der Umsetzung lebt.

**Der Vorsitzende:** Das Ziel, was Sie formuliert haben, teilen wir sicher, dass jedes Gesetz auch umgesetzt werden muss.

**Naile Tanis:** Der KOK ist ein bundesweit einzigartiger Zusammenschluss aus 38 Frauenorganisationen und Fachberatungsstellen, die sich eben gegen Frauenhandel und Gewalt im Frauenmigrationsprozess einsetzen. Seine spezifische Kompetenz bezieht der KOK aus dem Fachwissen seiner Mitglieder und damit direkt aus der Praxis. Er ist keine reine Lobbyorganisation. Es ist schön, dass ich jetzt nochmal als letzte die Möglichkeit der Stellungnahme habe, nachdem meine Kollegin von der Beratungsstelle KOBRA angefangen hat, und kann vielleicht nochmal einen bundesweiten Fokus auf einige Themen richten. Zu dem Aspekt der derzeitigen Entwicklung und Gesetzeslage möchte ich ganz kurz zu dem Thema Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung eingehen. Die spezialisierten Fachberatungsstellen berichten seit einigen Jahren vermehrt von diesem Phänomen. Festzustellen ist, dass Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung in den Wirtschaftsbereichen wie dem Gastronomie-, dem Hotelgewerbe, der Landwirtschaft, der Baubranche, der fleischverarbeitenden Industrie sowie in Privathaushalten, aber auch in der Pflege und bei Au Pairs Realität ist. Auch andere, bislang noch nicht identifizierte Branchen können hierbei zukünftig eine Rolle spielen. Die Hintergründe und Ursachen sind sehr vielschichtig und komplex. Der KOK hat hierzu eine Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales erstellt mit dem Titel „Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung in Deutschland“ und sie dem Ministerium Anfang dieses Jahres übergeben. Die Studie soll wesentlich dazu dienen, bestehende Wissenslücken zu schließen und einen

humanitären, opferschützenden Ansatz auf der Grundlage von Menschenrechten für Betroffene von Arbeitsausbeutung zu erarbeiten. Wir haben diese Woche den mündlichen Hinweis erhalten, dass die Studie sehr zeitnah endlich veröffentlicht werden soll. Bislang ist sie leider noch nicht freigegeben worden. Damit wird gewährleistet, dass die Erkenntnisse und Empfehlungen der hochrangigen Experten, die an dieser Studie teilgenommen haben, auch in die Fachöffentlichkeit gelangen, damit diese mit der weiteren Entwicklung von Maßnahmen einhergehen können. Daher freuen wir uns über diese Mitteilung, empfehlen aber gleichzeitig eine zügige und zeitnahe Publikation.

Zu den Themen Opferhilfe und Opferschutz. Das sind die eigentlich originären Themen des bundesweiten Koordinierungskreises. Es ist schon mehrfach angesprochen worden, aber ich muss es trotzdem nochmal wiederholen, weil es einfach ein großes Problem auch in der Praxis darstellt, die aufenthaltsrechtliche Situation. Wie Ihnen schon mitgeteilt worden ist, erlischt der Aufenthaltstitel der Betroffenen von Menschenhandel, die aus den Drittstaaten kommen, nach Beendigung des Strafverfahrens. Es gibt zwar die Möglichkeit, den Aufenthaltstitel aufgrund von Gefährdungsgründen zu verlängern, das sind die § 25 Absatz 3 und § 60 Nr. 7 Aufenthaltsgesetz, hierbei muss aber die konkrete Gefährdung der Betroffenen in den Herkunftsländern nachgewiesen werden. Dies ist sowohl für die Beratungsstellen als auch für die Strafverfolgungsbehörden enorm schwierig. Außerdem muss es immer wieder neu überprüft werden und bietet keinerlei gesicherten Aufenthaltsstatus. Um es noch einmal zu konkretisieren. Die Praxis zeigt uns, dass die Gefährdung der Betroffenen aufgrund der Zeugenaussagen alleine immanent ist. Nicht selten werden die Betroffenen selbst, aber auch ihre Familienangehörigen im Herkunftsland von den Tätern bedroht. Es ist häufig schwierig, diese Gefahr nachzuweisen. Zudem kann auch die Rückkehr in das Herkunftsland sehr problematisch sein und zum Teil auch eine neue Gefährdung mit sich bringen. Die Betroffenen haben bei ihrer Rückkehr kaum Wohn- oder Arbeitsperspektiven. Der soziale Kontakt muss neu aufgebaut werden und wegen der Angst vor Verurteilung und Vorurteilen sind die Betroffenen nicht in der Lage, über das Erlebte zu sprechen. Wenn ihre Geschichten bekannt werden, vor allen Dingen ist das im Bereich der sexuellen Ausbeutung der Fall, kann es passieren, dass sie stigmatisiert und ausgegrenzt werden. Die Praxis zeigt es immer wieder, dass es passieren kann, dass die Betroffenen aufgrund der perspektivlosen Situation im Herkunftsland erneut in ein Abhängigkeitsverhältnis geraten. Daher auch noch einmal ganz dringend mein Appell, eine Möglichkeit, eine Perspektive, eine Aufenthaltserlaubnis nach Beendigung des Strafverfahrens zu bieten, ganz unabhängig davon, ob die Betroffenen sowieso wieder ausreisen möchten. Ebenso möchte ich noch anschließen an Frau Dr. Follmar-Otto zu dem Thema, dass der Aufenthaltstitel hier in Deutschland abhängig ist von der Kooperationsbereitschaft der Zeuginnen. Nach Ablauf der so genannten Bedenk- und Stabilisierungsfrist erhalten die Betroffenen nur dann eine Aufenthaltserlaubnis und damit einen Zugang zur Hilfeunterstützung, wenn sie sich zu einer Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden entschließen. Zusätzlich kann es vorkommen, dass Betroffene zwar Aussagen machen, diese sich aber als nicht ausreichend für die Einleitung eines Verfahrens herausstellen und der Aufenthalt ab diesem Zeitpunkt folglich nicht gewährleistet ist. Ab dem Zeitpunkt der ersten Aussage gegenüber Strafverfolgungsbehörden haben aber die Betroffenen bereits sich und möglicherweise ihre Familienangehörigen gefährdet. Wir gehen davon aus, dass bei einem unabhängigen Aufenthaltsrecht die Zeugenaussagen verlässlicher werden, da unter diesen Umständen auch weniger Druck auf den



Zeuginnen lasten würde und sie im Verfahren auch stabilere Zeugen darstellen würden, sodass auch dem Strafverfolgungsinteresse besser gedient wäre.

Ich möchte auch noch einmal kurz darauf eingehen, was Opferrechte sind. Opferrechte heißt, dass die Betroffenen ein Recht auf Gesundheit, ein Zugang zu medizinischer Versorgung, eine Sicherstellung des Lebensunterhaltes, angemessene und sichere Unterkünfte, psychologische und materielle Hilfe, Übersetzungs- und Dolmetschungsdienste, Beratungs- und Informationsangebote haben müssen. Wie ist aber die Situation in Deutschland? In Deutschland erhalten Betroffene von Menschenhandel, die aus Drittstaaten kommen, Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Meine Kollegin hat das schon ausgeführt. Das heißt, das ist konkret geregelt im § 1 Nr. 5, dass es für die Gruppe zuständig ist. Nach § 3 sind das eben nur Grundleistungen. Nach § 4 sind das im medizinischen Bereich nur für akute Erkrankungen und Schmerzzustände. Diese Regelungen reichen eben wie gesagt nicht aus. Noch vor zwei Wochen haben im Rahmen eines Vernetzungstreffens des KOK Vertreter von Beratungsstellen von schwerwiegenden Fällen erzählt, wo die Betroffenen traumatisiert waren, Therapiemöglichkeiten und Finanzierung aber nicht gedeckt sind. Die Beratungsstellen müssen sich immer von Fall zu Fall hangeln und schauen, wie sie die Betroffenen angemessen unterstützen können. Aber auch sonstige medizinische Leistungen sind schwierig. Es wird berichtet, es gibt keine Bewilligung für Zahnersatz, obwohl vielleicht Schneidezähne infolge der Tat fehlen. Ultraschalleistungen für Schwangere wurden nicht gewährt, Brillen etc. Daher fordern wir dringend, dass den Betroffenen von Menschenhandel nach dem Sozialgesetzbuch geholfen werden muss und diese einen entsprechenden Anspruch haben. Ebenso, es wurde bereits ausgeführt, die Betroffenen aus den EU-Staaten. Auch hier stellen wir fest, dass es große Unsicherheiten und unterschiedliche Handhabung bei den Behörden gibt. Fakt ist, bundesweit gesehen gibt es keine einheitliche Regelung. Es ist eine gesetzliche Lücke. Einige Bundesländer regeln oder alimentieren nach dem SGB II, andere nach SGB XII, andere nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, andere gar nicht. Da eben an die EU-Bürgerinnen im Rahmen der rechtlichen Regelung nicht gedacht ist, obwohl diese, das wurde von meinem Vorgänger ausgeführt, inzwischen eine höhere Gruppe als die Drittstaatsangehörigen darstellen. Auch hier empfehlen wir ganz dringend eine neue Regelung.

Noch einmal ganz kurz zu der Problematik des fehlenden Zeugnisverweigerungsrechtes. Auch hier wurden im Rahmen der letzten Mitgliederversammlung des KOK am 5. Oktober von den Beraterinnen noch einmal ausdrücklich die Probleme dargestellt. Die Beraterinnen sind in der Regel Sozialarbeiterinnen. Sie haben eine Schweigepflicht, aber eben kein strafprozessual geregeltes Zeugnisverweigerungsrecht, ähnlich beispielsweise wie es aber Berufsgruppen wie Psychotherapeuten oder Beraterinnen für Fragen der Betäubungsmittelabhängigkeit haben. Die Tätigkeit zwischen einer Beraterin und einer Klientin setzt aber ein fundiertes Vertrauensverhältnis voraus. Die Beraterinnen werden aber immer noch, und das sehr häufig, als Zeuginnen in Strafverfahren vorgeladen. Das wird uns bundesweit immer wieder berichtet und das gefährdet natürlich eben gerade dieses Vertrauensverhältnis zwischen den Beraterinnen und der Klientin. Auch hier empfehlen wir dringend, dieses Zeugnisverweigerungsrecht im Rahmen einer strafprozessualen Möglichkeit für die Berufsgruppe der Beraterinnen der Beratungsstellen zu erweitern. Vielleicht bietet die Umsetzung der EU-Richtlinie hier

noch einmal einen Anknüpfungspunkt.

Abschließend zu dem Punkt Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels und wie interdisziplinäre Ebenen zusammenwirken. Welche Vernetzungsstrukturen existieren bundesweit? Wir, der KOK, sind eine solche bundesweite Vernetzungsstruktur von Nichtregierungsorganisationen, aber wesentlich ist hierbei auch, dass die Maßnahmen im Rahmen der Gewinnung der Betroffenen als Zeugen immer wieder zeigen, dass die Beratung und Betreuung eben dieser durch die spezialisierten Fachberatungsstellen dringend erforderlich ist. Die Aussagenbereitschaft, die Aussagekraft und die Glaubwürdigkeit von Betroffenen von Menschenhandel sind natürlich durch vielfältige Faktoren beeinflusst. Häufig spielen die Furcht vor den Tätern, die Sorge um die Angehörigen im Herkunftsland oder auch die Angst vor der Polizei eine wesentliche Rolle. Untersuchungen haben aber gezeigt, dass sich die Unterstützung durch eben diese spezialisierten Fachberatungsstellen sehr förderlich auf die Aussagebereitschaft der Betroffenen auswirkt. Daher ist es dringend notwendig, die Existenz der Beratungsstellen abzusichern. Die Beratungsstellen arbeiten aber mit sehr knappen Ressourcen. Es geht sogar dahingehend, dass in einigen Bundesländern eine Beratungsstelle existiert und in dieser gibt es eine Personalstelle, zum Teil nur eine halbe Personalstelle, wo zwei Personen arbeiten. Daher hört sich das im ersten Augenblick immer sehr schön an. Es gibt in Deutschland ca. 50 Fachberatungsstellen. Die Realität ist aber eine andere, wenn man es sich ganz genau anguckt, welche Ressourcen zur Verfügung stehen.

Ich möchte abschließen mit dem Thema Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung. Unserer Meinung nach ist es wichtig, eine bundesweite Vernetzungsstruktur zu fördern. Diese Vernetzungsstruktur sollte dringend unabhängig sein, da dies zu einer breiten Akzeptanz durch alle möglichen Partner und damit zu einer größeren Effektivität beiträgt.

**Abg. Angelika Graf:** Ich bin seit 1994 im Deutschen Bundestag. Seit etwa dieser Zeit beschäftigt mich das Thema Menschenhandel und ich kann mich gut erinnern, dass zu dieser Zeit noch kaum jemand über dieses Phänomen überhaupt gesprochen hat. Da ist man auch in den Landeskriminalämtern auf ungläubiges Staunen gestoßen. Zwischenzeitlich hat sich viel geändert, das muss man wirklich sagen. Der Fortschritt ist zwar wie immer eine Schnecke, aber es hat sich da doch eine ganze Menge verändert. Was mich etwas verstört, ist die Tatsache, dass wir immer noch über die gleichen Dinge reden. Wir reden darüber, dass der Opferschutz besser sein muss, dass es andere Bedingungen für die Opfer geben muss, um sie dazu zu bringen, auszusagen, und wir reden darüber, dass die Täter nicht entsprechend verurteilt und zur Rechenschaft gezogen werden und dass der Täter-Opfer-Ausgleich nicht funktioniert. Es sind immer noch die selben Themen, die mich seit dieser Zeit beschäftigen und das zieht mich dann wieder ein bisschen runter, das muss ich schon so deutlich sagen.

Ich habe Ihnen allen sehr aufmerksam zugehört. Ich habe festgestellt, dass keiner von Ihnen gesagt hat, dass es nicht hohen Handlungsbedarf gesetzlicher Art gäbe, um etwas an der Situation zu verändern und ich glaube, wir haben im Augenblick die große Chance, dass wir durch die Umsetzung der Richtlinie und der Beschlüsse das entsprechend machen müssen. Ich möchte über zwei Punkte nochmal reden. Ich

glaube, dass wir viel mehr als früher nicht nur über sexuelle Ausbeutung reden müssen, sondern dass wir das Thema Arbeitsausbeutung auch in den Fokus nehmen müssen. Das war früher viel weniger ein Thema. Inzwischen ist es immer mehr ein Thema, weil durch das Zusammenwachsen, die Globalisierung, die offenen Grenzen usw. offensichtlich auch das Thema Arbeitsausbeutung viel mehr in den Fokus rückt. Wir dürfen bei der Gelegenheit nicht vergessen, dass es immer auch Kombinationen dieser beiden Ausbeutungsformen gibt. Es ist das Thema Au Pair angesprochen worden. Es gibt viele Beschäftigungen in Haushalten, die entsprechende Mischformen der Ausbeutung darstellen und auch darauf muss man reagieren.

Zum Thema Opferschutz versus Strafverfolgung. Ich glaube, wenn man geschickt wäre, könnte man es schon verbinden, aber man muss eben die entsprechenden Voraussetzungen dafür herstellen. Wenn ich dem Opfer einen entsprechenden Rahmen anbiete, dann wird das Opfer, nicht jedes Opfer, aber ein Teil der Opfer, sicherlich bereit sein, auch etwas dazu zu tun, dass der Täter verurteilt wird und dass damit die Strukturen aufgebrochen werden. Wenn das Opfer aber keine Möglichkeit für sich selber sieht, die Sicherheit zu gewährleisten, dann wird das Opfer das aus verständlichen Gründen nicht tun. Dann kommen wir zu der Situation, die angesprochen worden ist, nämlich dass Verurteilungen dann vielleicht sogar stattfinden, aber wegen anderer Delikte, irgendwelche Wirtschaftsgeschichten, illegale Beschäftigung oder generell, aber nicht wegen Menschenhandel und das verändert dann auch den statistischen Blick auf die gesamte Situation. Deswegen denke ich, müssen wir insbesondere beim Opferschutz viel tun. Wir müssen diejenigen Organisationen stärken, die mit der Strafverfolgung etwas zu tun haben, müssen sie mehr sensibilisieren für die Situation der Opfer und wie gesagt, mehr Möglichkeiten eröffnen. Ich habe mitgenommen, dass wir, und bitte sind Sie so nett und widersprechen Sie mir, wenn es nicht stimmt, dass wir in Deutschland etwas tun müssen beim Asylbewerberleistungsgesetz, beim Ausländerrecht, beim Thema Opfer- und Täterausgleich, bei den Sozialgesetzbüchern und im Bereich des Zeugnisverweigerungsrechtes. Es gibt sicherlich noch ein paar Baustellen, aber die fünf habe ich jetzt identifiziert. Geben Sie mir Recht, dass wir, wenn wir da zumindest an der einen oder anderen Stelle was verändern würden, dass wir dann vielleicht doch irgendwann mal dazu kommen, dass die Situation sich verbessert, dass es auch für den Täter so ist, dass er versteht oder dass man dem Täter auch vermittelt, dass er verurteilt wird für das, was er da macht und dass er im Endeffekt nicht straffrei ausgeht?

**Abg. Erika Steinbach:** Herr Dr. Oberloher, Sie haben uns die Zahlen verurteilter Straftäter oder begonnener Verfahren im Jahr 2010 für den Bereich des Menschenhandels genannt, 730 Fälle. Können Sie ermessen, wie viele Opfer sich dahinter verbergen, denn das ist interessant. Pro Fall werden das vermutlich mehr nur als ein einziges Opfer sein. Sie haben differenziert zwischen Menschenhandel und Menschenschmuggel. Ich verstehe das so, Menschenschmuggel ist die Begebenheit, wenn auf Wunsch derer, die nach Deutschland kommen wollen, eine Organisation gesucht wird, die die Menschen dann hierher bringt, aber am Ende das ganze ungut ausgeht. Das Problem scheint mir auch zu sein, dass Täter und Opfer in ein großes, in einem überwiegenden Ausmaß aus ein und derselben Region, aus ein und demselben Land kommen. Das heißt, da wird gearbeitet mit dem Vertrauen durch die gemeinsame Sprache, mit Versprechungen, mit Verlockungen und da werden Dinge angeboten, die hinterher natürlich



in Sklaverei oder sklavenähnliche Verhältnisse münden. Vor dem Hintergrund aber, dass wir die Information haben, dass Menschenhandel weltweit das einträglichste mafiöse System überhaupt ist, erstaunt mich schon die relativ geringe Zahl der abgeschlossenen Verfahren. Mich interessiert sehr, wieso die Zahl so niedrig ist.

**Abg. Annette Groth:** Mich interessieren nicht nur die Opferzahlen. Mich interessiert von Herrn Dr. Oberloher auch mal das Strafmaß. Wie viele Leute sind verurteilt worden bei diesen 470 Ermittlungsverfahren wegen sexueller Ausbeutung und bei den nur 24 Ermittlungsverfahren wegen Arbeitsausbeutung? Was ist mit den Opfern passiert? Sind welche ausgewiesen worden? Ich nehme das an. Frau Dr. Konrad sagte so herrlich, es scheint, dass wir die Eindämmung nicht wollen. So habe ich es jedenfalls notiert. Wenn man das alles hört und wenn man weiß, welche Überwachungssysteme wir heute haben, ist das sehr irritierend. Jeder Flüchtling, der aus Nordafrika in Lampedusa ankommt, muss einen Fingerabdruck abgeben, in der Folge weiß jedes Kriminalamt in Deutschland und in der ganzen EU, wo dieser Mensch ist. Wenn der das zweite Mal kommt, dann wird er zurückgeführt. Da stimmt doch irgendwas nicht. Menschenhandel, das stimmt, ist ein globales Verbrechen mit einer der höchsten Profitraten. Da muss man doch mal fragen, wo sind denn die Leute, die daran verdienen? Warum gibt es so wenig Interesse daran, das effektiv auszuschalten? Weil das ähnlich ist wie Waffen- und Drogenhandel. Weil es einige Leute gibt, die dran verdienen.

Ich will das jetzt nicht alles wiederholen mit dem Aufenthaltstitel. Das ist lange bekannt. Ich finde das einen Skandal, dass man da immer noch nicht weitergekommen ist und ich finde vor allen Dingen skandalös, dass es überhaupt gar keine bundesweite Regelung gibt in puncto Unterstützung. Welches Bundesland in Deutschland hat denn die besten Leistungen und das beste Angebot, Frau Dünder-Özdogan? Dass man das vielleicht mal in andere Länder übertragen könnte in puncto best practises. Noch eine Frage an Dr. Oberloher. Sie haben BKA und LKA und alles sowas genannt. Was hier niemand erwähnt hat, ist Interpol. Interpol hatte mal, das weiß ich, einen sehr couragierten Mann, der das sehr vorangetrieben hat und der eine internationale Kampagne vorantreiben wollte. Den Namen habe ich auf der Webseite von Interpol nicht mehr gefunden. Dort steht überhaupt nur noch sehr wenig über Menschenhandel. Sehr eigenartig und offensichtlich. Aber vielleicht können Sie da auch noch ein bisschen zu erzählen.

**Abg. Marina Schuster:** Sie haben mit Opfern zu tun und Sie sind eine wichtige Anlaufstelle, oft auch die einzige, wo diese Hilfe finden und dafür möchte ich Ihnen ganz herzlich danken. Wenn man alle Stellungnahmen liest, dann stellt man fest, dass wir es in der Tat mit einem jahrzehntelang bekannten Phänomen zu tun haben und sich dieses verändert. Einmal, was schon angesprochen wurde, die Zunahme, was die Arbeitsausbeutung betrifft, zum anderen aber auch, was das Alter der Opfer betrifft, zumindest, was die offiziellen Zahlen betrifft. Wir wissen nicht, wie hoch die Dunkelziffern sind, aber was uns schon Sorge bereiten muss, sind ganz besonders die Kinder, die zunehmend Opfer des Menschenhandels werden. Wenn ich alle Gutachter richtig verstanden habe, dann ist einhellige Meinung, dass die Ratifikation der Europaratskonvention ein wichtiger Schritt ist, dass wir aber auch als Parlamentarier sowohl bei der Umsetzung der Europaratskonvention, aber auch bei der EU-Richtlinie

uns verstärkt einbringen müssen. Wir hatten die erste Lesung zur Ratifizierung der Europaratskonvention im Oktober. Das wurde verwiesen an den federführenden Ausschuss Familie, Senioren, Frauen und Jugend und ich denke, dass es uns gut ansteht, wenn wir uns nicht nur im Rahmen der Anhörung damit beschäftigen, sondern auch unsere Rolle im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens wahrnehmen. Das ist ein ganz wichtiger Punkt. Ich kenne den Gesetzentwurf zur Ratifizierung und die Gutachter haben auch gesagt, wo die Schwächen sind, z. B. Frau Follmar-Otto, die ganz besonders die Situation der Kinder betont hat, die Minderjährigen, die Probleme mit dem Aufenthaltsstatus und dass da Nachholbedarf ist, was die Umsetzung betrifft und es ist die Regel, das war auch bei der SPD so, dass kein Gesetz den Bundestag so verlässt, wie es reingegangen ist. Insofern weiß ich nicht, wieso ich da auf Dissens stoße.

Ich habe zwei konkrete Fragen. Einmal der Bereich der Herkunftsländer. Herr Oberloher, Sie haben sehr ausführlich berichtet, was die Zahlen betrifft. Was mich verwundert hat, wenn man das Lagebild vom BKA liest, ist, dass es eine große Zunahme aus Nigeria gibt. Das ist die vierte Stelle mittlerweile und wir wissen, dass Armut ein Begleitumstand ist, aber wieso aus Nigeria die Prozentzahl so hoch ist, die höchste von den afrikanischen Ländern, das würde mich ganz konkret interessieren. Die zweite Frage betrifft Frau Kanics, nämlich die Rolle der Vereinten Nationen selbst. Es gab eine Resolution der Generalversammlung, die einen globalen Aktionsplan gegen den Menschenhandel gefordert hat. Die ist letztes Jahr verabschiedet worden im Konsens in der Generalversammlung. Man hat auch auf deutsche Initiative eine VN-Sonderberichterstatlerin ernannt, die Frau Joy Ngozi Ezeilo aus Nigeria und mich würde einfach interessieren, was ist seitdem passiert? Was ist in den Mitgliedsstaaten passiert und wie weit ist man damit oder war das nur eine Absichtsbekundung, ohne dass es von den einzelnen Mitgliedsstaaten umgesetzt worden ist?

**Der Vorsitzende:** Ich möchte für die Grünen nur eine ganz kurze Stellungnahme machen. Ich habe von Ihnen allen gehört, dass es offensichtlich gegen das Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels und die EU-Menschenhandelsrichtlinie keine großen Einwände oder Bedenken gibt, dass aber die Hauptproblematik der Praktiker darin liegt, dass das nicht umgesetzt wird in die deutsche Rechtssetzung, in Gesetze. Dass es also ein bisschen so ist, wie Frau Konrad gesagt hat, das passt eh schon. Brauchen wir nicht viel zu machen. Ich stimme da Herrn Oberloher zu, der sagt, ein Gesetz und eben auch die EU- oder Europaratsgesetze oder -verordnung, -konvention lebt davon, wie groß der Wille zur Umsetzung ist und dass es doch notwendig ist, diese Gesetze umzusetzen. Fünf verschiedene Gesetze, Frau Graf hat sie aufgezählt. Vielleicht könnten die PraktikerInnen nochmal sagen, welches das vordringlichste ist und ob Sie mit den beiden Richtlinien, also vom Europarat und von der Europäischen Union, so glücklich sind. Mein zweiter Punkt. Mich haben die Zahlen von Herrn Oberloher doch etwas irritiert, weil ich gedacht hatte oder auch eigentlich der Meinung bin, dass das Problem viel größer ist, als diese Zahlen angeben. Gibt es irgendwelche Schätzungen über Dunkelziffern oder ganze Bereiche, die da vielleicht ausgelassen sind? Denn das kommt mir doch sehr wenig vor. Auch die Erkenntnis, die wir von Ihnen allen gehört haben, dass das Problem nicht nur im Bereich sexueller Ausbeutung, sondern eben auch bei der Arbeitsausbeutung liegt, und trotzdem haben wir bundesweit nur 24 Ermittlungsverfahren. Das wundert mich zutiefst. Wo fehlt es da?

**Abg. Christoph Strässer:** Damit jetzt hier keine Missstimmung auftaucht, Frau Schuster, was Sie sagen, dem stimme ich eins zu eins zu. Nur das Problem beim Gesetzentwurf zur Ratifizierung der Europaratskonvention nach meiner Erkenntnis ist die dazugehörige Denkschrift. In dieser Denkschrift steht folgendes, ich zitiere mit Erlaubnis des Vorsitzenden, das darf man aus offiziellen Bundestagsdokumenten. „Die Regelungen des Übereinkommens, das ausschließlich Pflichten der Vertragsparteien enthält, sind bereits heute umfassend im nationalen deutschen Recht verwirklicht, sodass bei Ratifizierung keine Änderung des deutschen Rechtes, insbesondere des Strafrechtes und Aufenthaltsrechts, erforderlich sind.“ Wenn man das jetzt hier hört, unisono, dann sind das zwei Welten, die da aufeinander prallen und es ist völlig klar, die Eins-zu-Eins-Umsetzung der Konvention reicht nicht, um Fortschritte in diesem Bereich zu erzielen. Das ist im Grunde dieselbe Diskussion, die wir bei der Rücknahme der Vorbehalte zur Kinderrechtskonvention haben. Auch da war das erst mal gut und richtig, dass das gemacht worden ist, aber auch da haben natürlich viele und fast alle Praktiker und Praktikerinnen gesagt, für eine Realisierung materiellen Inhalts braucht es auch Änderungen und Anpassungen im nationalen Recht. Ich finde, darüber müssen wir streiten und wenn wir da Verbündete sind, finde ich das super. Da haben wir gar keinen Dissens und dann sollten wir es gemeinsam versuchen. Aber da ist eine Menge, finde ich jedenfalls, noch zu tun.

**Abg. Frank Heinrich:** Ich wollte nur ganz kurz Ihre Frage, Herr Koenigs, erweitern, denn diese Diskrepanz zwischen meiner Wahrnehmung und den Zahlen, die wir gehört haben von Herrn Dr. Oberloher, ist frappierend. Da wollte ich fragen, inwiefern Sie, Frau Dünder-Özdoğan und Frau Tanis, in der Praxis einen Widerspruch sehen und woher diese Zahlendiskrepanz kommen könnte.

**Abg. Angelika Graf:** Noch eine Zusatzfrage. Für Arbeitsmigration bzw. illegale Arbeit und damit auch Arbeitsausbeutung ist der Zoll zuständig, für die anderen Bereiche ist die Polizei zuständig. Gibt es von Ihrer Seite, Herr Oberloher, eine Geschichte, wo Sie uns sagen, da müsste sich in irgendeiner Form etwas verändern? Das ist etwas, was mir jetzt gerade noch eingefallen ist bei der Debatte, die Sie führen. Dann habe ich noch eine Frage an Sie. Wie schätzen Sie denn die Anzahl der anderen Verfahren ein, die im Zusammenhang mit Menschenhandel und zwar sowohl in sexuelle Ausbeutung als auch in Arbeitsausbeutung gelaufen sind, wo die Leute nicht wegen Menschenhandels verurteilt worden sind, sondern wegen irgendwelcher anderen wirtschaftskriminellen oder steuerkriminellen Dinge? Ich habe das Problem vorhin angesprochen.

**Naile Tanis:** Zuerst zur Zahlendiskrepanz. Aus Sicht der Praxis gibt es dafür viele Gründe. Ein wesentlicher ist natürlich, dass es sich bei den BKA-Zahlen um abgeschlossene Ermittlungsverfahren handelt. Die Beratungsstellen berichten natürlich von anderen Zahlen oder von anderen Zahlen von den Klientinnen. Nicht alle machen eine Aussage, möchten eine Aussage machen, eben aus den von mir dargestellten Gründen, da es relativ wenige Perspektiven gibt. Man kann ihnen wenig anbieten. Es gibt keine Möglichkeiten, dass sie sich weiterbilden können, sich Deutschkenntnisse aneignen usw. Das andere ist das Identifizierungsproblem, den Zugang zu den Betroffenen zu schaffen, dann auch die Strafverfahren durchzuführen und nicht auf andere Straftatbestände auszuweichen. Der § 233 StGB hat

sich in der Praxis gerade für JuristInnen als sehr schwierig und komplex herausgestellt in der Durchführung und auch in der Beweisbarkeit und es hängt alles immer noch im Wesentlichen von der ZeugInnenaussage der Opfer ab. Wie Sie wahrscheinlich wissen, sind diese zum Teil traumatisiert, was die Umsetzung in der Praxis sehr schwierig macht. Zu den anderen Fragestellungen. Frau Graf hat das sehr schön dargestellt. Ich glaube auf alle Fälle, wenn man in diesen Punkten im Rahmen der Alimentierungen, der aufenthaltsrechtlichen Situation und auch der Möglichkeit, ein Zeugnisverweigerungsrecht für die Beraterin anzusetzen, wenn man wirklich nochmal den Fokus auf die Opferrechte richten würde, würde dies zu Verbesserungen führen. Die Konvention, Herr Koenigs, sehen wir sehr positiv, da sie zum ersten Mal die opferrechtliche Perspektive in den Fokus stellt und unserer Meinung nach im Grunde zum ersten Mal ein menschenrechtsbasierten Ansatz bietet. Es bedarf, wie dargestellt, noch vieler gesetzlicher Änderungen. Ebenso die EU-Richtlinie, die einen starken Fokus auf die Opferrechte legt und nochmal einen Anlass bietet, sich ganz genau den strafrechtlichen Bereich anzugucken, also zu schauen, reichen die Tatbestände aus, wie sie jetzt gesehen werden. Die EU-Richtlinie beispielsweise erweitert ihn, nimmt Betteltätigkeiten oder Ausnutzung rechtswidriger Handlungen auf. Es gab Fälle, wo berichtet wurde, dass andere gezwungen wurden, EC-Kartenbetrug zu machen im Rahmen von einer ausbeuterischen Tätigkeit. Es ist schwierig, dies in der Praxis nachzuweisen und strafrechtlich zu erfassen.

**Dr. Robert Oberloher:** Kurz zu der Frage, warum nigerianische Opfer. Gerade im EU-Mitgliedsstaat Italien hat dieses Phänomen schon lange sehr große Bedeutung. In Städten wie Turin und Genua sind die Opferzahlen im Bereich der sexuellen Ausbeutung hoch. Es gibt sehr aktive Netzwerke in Italien und ähnlich wie bei den Flüchtlingswellen über das Mittelmeer kann man davon ausgehen, dass Entwicklungen in Nordafrika zunächst einmal primär die südlichen EU-Mittelmeer-Anrainerstaaten betreffen. Dann sollte man auch nicht außer Acht lassen, dass es zwischen Italien und Nordafrika historische koloniale Beziehungen gibt, ähnlich wie es für Frankreich und Spanien der Fall ist. Dies mag zum Teil erklären weshalb das für uns eher noch ein neueres Phänomen ist. Doch auch in unserem Nachbarland Österreich gibt es meines Wissens schon seit Jahren relativ viele nigerianische Opfer, zumal in Wien.

Dann die Frage von Frau Graf zu Zoll und Polizei. Die Zollzuständigkeiten sind die Bereiche der Arbeitsmigration und illegalen Migration. Dies sind natürlich zunächst einmal Zuständigkeiten, die sich sachlich begründen lassen durch die Bekämpfung der Schwarzarbeit usw. Wir wissen natürlich, dass sich hinter diesen Deliktfeldern häufig Fälle verbergen, die sich in der weiteren Folge als Menschenhandel entpuppen. Wo es nun in besseren Händen ist, das vermag ich nicht zu beurteilen. Es ist wichtig, dass sich die Behörden, und das habe ich auch schon einmal deutlich gemacht, einfach mehr austauschen und in dem Bereich die Zahlen und Daten mehr teilen, wodurch gerade auch bei unseren Bundesbehörden noch Lücken geschlossen werden können. Dann zu der Frage von Herrn Koenigs zur Dunkelziffer. Ich verstehe Ihre Überraschung in Bezug auf diese Diskrepanz in den Zahlen. Sie kennen vielleicht das Beispiel bei der Dunkelziffer mit dem Vergleich mit der Spitze des Eisbergs. Einzig, dass man beim Eisberg wenigstens weiß, wie das prozentuale Verhältnis dessen, was oberhalb der Wasseroberfläche ist und dessen, was unterhalb der Wasseroberfläche ist, sich präzise errechnet - und



das wissen wir im Bereich des Menschenhandels leider nicht. Das zeigt sich auch darin, wie stark Zahlen und Statistiken verzerrt werden können allein durch die Tatsache, dass in einen Berichtszeitraum plötzlich ein großes Ermittlungsverfahren reinfällt. Dann haben wir in die Höhe schnellende Zahlen. Wir werden dann im Jahr darauf vielleicht dieses Glück nicht haben und erst einmal wieder statistisch absinkende Zahlen erhalten, allein nur wenn stattdessen der nächste große Aufgriff zufällig vielleicht nicht mehr im Dezember dieses Jahres, sondern in den Januar des nochmal darauffolgenden Jahres reinfällt. All dies hat aber letzten Endes für das Gesamtbild oder für die Realität des Phänomens überhaupt keine Aussagekraft, weil wir davon ausgehen müssen, dass die Dunkelziffer erheblich höher ist als das Hellfeld (die Aufgriffszahlen). Wir können mit der statistischen Erfassung also nicht den relativen, sondern nur den absoluten Erfolg unserer Bemühungen messen und können dabei doch nie sicher sagen, ob bei niedrigeren Aufgriffszahlen in einem Berichtsjahr das Phänomen tatsächlich „weniger schlimm“ geworden ist. So basieren natürlich auch die Hochrechnungen, die internationale Organisationen verwenden, auf Schätzungen, ergänzt zum Teil durch Erfahrungen, die vor Ort durch die Fachberatungsstellen mit eingebracht werden. Aber wir dürfen nicht vergessen, dass es sich letzten Endes eben auch nur um Schätzungen und Annäherungen handelt und damit können wir letztlich nur mutmaßen, aber nicht wirklich präzise kalkulieren, wie groß der „Menschenhandels-Eisberg“ tatsächlich ist. Sie kennen z.B. sicher auch die Zahl der geschätzten 100.000 Opfer jährlich, die schon seit rund zehn Jahren in den Berichten der internationalen Organisationen zu lesen ist.

Noch kurz zur Frage der Unterscheidung zwischen Menschenschmuggel und Menschenhandel. In der Tat ist das grundsätzlich eine wichtige Unterscheidung, wobei es eben auch Mischformen gibt. Man kann also sagen, in manchem Fall des Menschenhandels liegt auch der Menschenschmuggel zugrunde, aber nicht jeder Menschenschmuggel mündet in Menschenhandel. Die UNO hat diese beiden Phänomene folgerichtig auch in zwei getrennten Protokollen abgehandelt. Was die Frage der Opferzahlen anbelangt, so haben wir für Deutschland im Jahr 2010 610 Opfer im Bereich des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung. Das sind also im Vergleich zu den im Berichtsjahr abgeschlossenen 470 Ermittlungsverfahren nicht so viele, wie man erwarten möchte, aber es hängt damit zusammen, dass es letztlich sehr unterschiedliche Fälle gibt. Vielleicht interessieren Sie noch die Herkunftsländer: 121 sind deutscher Herkunft, 119 rumänischer und 115 bulgarischer. Überwiegend handelt es sich um weibliche Opfer und hier ist ein großer Unterschied zum Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft. Dort sind die Opfer mehrheitlich männlich, nämlich 76 Prozent und kommen überwiegend nicht aus Europa, sondern überwiegend aus Asien. Konkret kommen 30 von den 41 Opfern aus China. Auch bei den Tätern dominieren im Berichtsjahr 2010, wie bereits erläutert, chinesische Tatverdächtige.

**Dr. Helga Konrad** Ich glaube auch, dass die Zahlen einfach nur die Spitze des Eisbergs sind. Wir brauchen sicherlich endlich bessere Daten zu Menschenhandel. Es geht um statistische Daten, aber auch das ist ein Entwicklungsfeld. Es gibt Vorschläge und Projekte – und auch die eine oder andere 'good practice', aber wenig Enthusiasmus, sich auf eine gemeinsame Vorgangsweise zu einigen. Man muss auch mal ansprechen, warum wir so zurückhaltend mit der Frage der Datensammlung sind. In den vergangenen Jahren hat es im Kampf gegen Menschenhandel durchaus wesentliche Veränderungen gegeben. Ich erinnere mich an meine Zeit im EU-Stabilitätspakt für Südosteuropa - aus dieser Zeit kenne

ich übrigens Herrn Oberloher -, wo es noch ständig geheißen hat: wir würden ja gerne etwas tun, aber wir haben keine Gesetze und können nicht. Dieses Problem ist nun ausgeräumt. Gesetze gibt es – oft gar nicht so schlechte - und man kann wahrscheinlich viel mehr tun als wir gegenwärtig tun. Die vorgeschlagenen Verbesserungen sind sehr interessant und sehr wichtig. Aber ich möchte noch auf ein anderes Problem hinweisen. Solange die Opfer nicht das Gefühl haben, dass sie wirklich geschützt werden - und das heißt, dass sie im Zielland bleiben können, ohne sofort in den Kreislauf von 'Law and Order' eines fremden Landes zu geraten, werden wir nicht weiter kommen. Dazu darf man nicht vergessen, dass die Opfer vielfach aus Ländern kommen, wo die Polizei korrupt ist. Gerne hätte ich gesagt: korrupter als bei uns, aber leider gibt es auch bei uns immer wieder Situationen, wo die Polizei wegschaut und wo man ihr nicht wirklich vertrauen kann. Viele Opfer wollen lieber weg, als mit der Polizei zu kooperieren. Tatsache ist auch, dass die meisten Opfer in Zielländern nur bleiben können, solange oder während es ein Strafverfahren gibt und dass sie danach nicht mehr geschützt sind. Darüber hinaus hat sich in vielen Ländern die Praxis eingebürgert, dass - selbst bei Gewährung einer befristeten Aufenthaltsbewilligung (meist handelt es sich dabei nicht um einen Rechtsanspruch, sondern um eine so genannte 'Kann'-Bestimmung, die – wenn überhaupt - individuell aus humanitären Gründen nach dem Ermessen der jeweilig politisch Verantwortlichen gewährt wird ) eine Unterstützung der Opfer von deren Bereitschaft abhängig gemacht wird, ob sie gegen die Menschenhändler aussagen und oft sogar davon, ob sie für die Strafverfolgungsbehörden von Nutzen sind. Obwohl ein - zumindest befristetes - Bleiberecht im Zielland längst als fester Bestandteil einer erfolgreichen Bekämpfung von Menschenhandel mit maßgeblicher Präventivwirkung anerkannt ist, sind viele Staaten immer noch nicht bereit, es 'bedingungslos' zu gewähren. Ich glaube, das ist wirklich die Krux. Ein Opfer ist ein Opfer und muss geschützt werden – und zwar nicht nur dann, wenn ich etwas von ihm bekomme. Die neue EU Richtlinie problematisiert diese 'Bedingung' (conditionality) für Opferschutz und lehnt sie ganz klar ab. Wir wissen auch, dass viele Opfer schwer traumatisiert sind und dass nur langfristige Betreuung nachhaltig hilfreich sein kann - nicht nur kurzfristige. Das geht nicht sofort. Deshalb ist die Betreuung durch NGOs so wichtig. Betroffenen von Menschenhandel ein echtes Bleiberecht zu gewähren, gepaart mit längerfristigen, staatlich geförderten und finanzierten Rehabilitierungs-programmen, ist nicht nur vom Standpunkt der Menschenrechte gefordert, sondern wäre auch ein wesentlicher Beitrag zur nationalen Sicherheit eines jeden Landes, da die Betroffenen von Menschenhandel eher - und zwar freiwillig - bereit und in der Lage wären einen Beitrag zur Verfolgung der Menschenhändler und somit zur Zerschlagung ihrer kriminellen Netzwerke zu leisten, indem sie mit den Behörden zusammenarbeiten und schließlich auch als Zeuginnen fungieren würden, ohne von Polizei und Justiz für die Strafverfolgung instrumentalisiert zu werden. Die wenigen Modelle in Europa, die auf diesen Grundsätzen basieren, sind nicht nur im Hinblick auf den Schutz und die Unterstützung der Opfer erfolgreich, sondern auch im Hinblick auf die Verfolgung der Menschenhändler – und zwar aus dem einfachen Grund, dass die Opfer sich sicher fühlen und daher eher zu einer Zusammenarbeit bereit sind. Ein Problem besteht darin, dass die Strafverfolgung in Menschenhandelsfällen fast ausschließlich auf den Aussagen der Opfer basiert, während kaum zusätzliches Beweismaterial – oder jedenfalls oft zu wenig - erhoben wird. Wenn die Zeuginnen weg sind, gibt es meist auch keine Verurteilung der Täter. Und andererseits zeigt die Erfahrung, dass eine Strafverfolgung, ausschließlich auf Basis der Aussagen von Opfer-Zeuginnen, meist schwierig ist, da die Glaubwürdigkeit von Opfern oft von den Erkenntnissen abhängt, die

StaatsanwältInnen und RichterInnen aus anderen Informationsquellen gewinnen. Opfer von MH, die eben erst aus einer Situation der Ausbeutung entkommen sind, können während der Vernehmung durch die Exekutive oder während ihrer Aussage vor Gericht Gefahr laufen, re-traumatisiert und re-viktimisiert zu werden. Aufgestaute Ängste und Traumata können bewirken, dass die Opfer sich nur eingeschränkt an das, was mit ihnen geschehen ist, erinnern und das Geschehene wiedergeben können. Dieser Zustand kann irrtümlich als Mangel an Kooperation oder Wahrheitstreue interpretiert werden. Es ist daher unerlässlich, dass alle befassen Behörden, aber insbesondere auch die Justiz zur Einsicht gelangen, dass die Betroffenen aufgrund dieser Symptome wahrscheinlich nicht immer in der Lage sein werden ‚sinnvoll‘ zu reagieren. Das allgemeine Wissen, wie Menschenhandel abläuft, ist wichtig. Auch und speziell für RichterInnen. Seit RichterInnen und StaatsanwältInnen mehr darüber wissen, was da abläuft, schauen auch deren Entscheidungen ganz anders aus. Das ist wichtig und darum ist auch diese Anhörung wichtig. Noch ein Wort zu jenen ausbeuterischen Situationen, die Menschenhandel dahinter vermuten lassen. Das Problem ist, dass eindeutige Situationen kaum auf dem Tisch liegen und viele als solche schwer zu erkennen sind. Da ist zum Beispiel in Österreich einem Polizisten aufgefallen, dass Laster immer wieder mit Holzstämmen aus Tschechien kommt und zurück fährt. Als er ihn angehalten hat, konnte er noch nicht ahnen, dass sich diese Aktion als ein Mosaiksteinchen in einem der größten Menschenhandelsfälle zum Zwecke der Arbeitsausbeutung in Tschechien herausstellen sollte. Und noch ein Wort zu den Gesetzen. Ich meine, sie sind gar nicht so schlecht, aber man muss sie auch umsetzen. Das ist in Deutschland wahrscheinlich nicht viel anders als in Österreich oder in anderen Ländern.

**Jyothi Kanics** betont, dass UNICEF sehr involviert gewesen sei im Rahmen der globalen UN-Initiative gegen Menschenhandel und man eng zusammen arbeite mit der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), z. B. bei der Erarbeitung der Trainings-, und Ausbildungsmaterialien. Sie stimme zu, dass die Rolle des Sonderberichterstatters zum Menschenhandel sehr wichtig sei wie auch die Rolle anderer Sonderberichterstatter. Es habe kürzlich einen Bericht über die Lage von Kindermigranten vom Sonderberichterstatter über die Rechte von Migranten gegeben.

In der EU-Richtlinie stünden viele richtige und wichtige Dinge, aber auf EU-Ebene gäbe es auch immer noch Lücken, z.B. bei der Situation von unbegleiteten Minderjährigen in der EU. Manche Fälle würden abgedeckt durch das gemeinsame Asylsystem in der EU, andere aber fielen unter die Rückführungsrichtlinie. Es gebe kein Instrument, das für Mindeststandards im Bereich der Unterstützung für unbegleitete Minderjährige Sorge. Darüber sei in der Vergangenheit sehr viel diskutiert und auch viel Forschung betrieben worden, was durchaus im EU-Aktionsplan über den Schutz für unbegleitete Kinder Niederschlag gefunden habe. Die UN-Organisationen und Behörden hätten beschlossen, zu erkunden, ob hier auf EU-Ebene Gesetzesänderungen notwendig seien, um diese Lücken zu schließen. Auch Fragen wie Altersfeststellung oder Vormundschaft Punkte, die weiter beobachtet würden. Auch sollten weiterhin gute Praxisbeispiele ausgetauscht werden zu diesen Fragen, um das Kindeswohl besser und zuverlässiger zu identifizieren und um auf diese Weise langfristige Lösungen zu finden.

Zur Aufhebung der Vorbehalte zur UN-Kinderrechtskonvention durch Deutschland erklärt sie, die Diskussion liefere ihres Wissens nach immer noch, was nötig sei, um die Hauptprinzipien der Konvention in

Deutschland sicherzustellen. Es dürfe keine Diskriminierung erfolgen, das Kindeswohl müsse gewahrt bleiben und das Recht auf Leben und Entwicklung aller Kinder müsse gesichert sei. Das sei besonders wichtig, wenn man über Kinder spreche, die von ihren Familien getrennt und vielleicht heimatlos seien bzw. Opfer von Menschenhandel waren oder missbraucht würden. Es müsse starke Maßnahmen geben, um diese Kinder zu identifizieren und zu schützen.

**Dr. Petra Follmar-Otto:** Zunächst nochmal zu der Frage der Abgrenzung von Phänomenen. Es ist richtig, darauf hinzuweisen, dass wir einerseits das Phänomen Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung, andererseits das Phänomen Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung in einer Vielzahl von Branchen haben. Gleichzeitig ist es aber auch wichtig zu sehen, dass es in den Strukturen unglaubliche Parallelen gibt. Es geht immer um Situationen sehr starker Machtungleichgewichte zwischen Täter und Opfer. Es sind häufig schleichende Prozesse des Kontrollverlustes auf Seiten der Betroffenen und der zunehmenden Ausbeutung auf Seiten der Täter. Es sind nicht selten Prozesse, die einvernehmlich oder halbwegs einvernehmlich beginnen und die sich dann schleichend bis hin zu Formen wirklich extremster Ausbeutung entwickeln. Ich glaube, das ist auch ganz wichtig, im Kopf zu behalten für die Frage von Präventionsmaßnahmen. Dass es eben nicht schwarz-weiß ist, sondern dass es eine Vielzahl von schleichenden Prozessen unterschiedlicher Formen gibt. Es ist sicherlich auch so, dass im Bereich des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung überproportional viele Frauen betroffen sind. Im Bereich der Arbeitsausbeutung, zu dem wir insgesamt noch ein eher anekdotisches Wissen haben, weil so wenig Fälle bekannt geworden sind, sind in einigen Branchen natürlich sehr stark Männer betroffen. Was allerdings schon augenscheinlich ist, ist der Punkt, Frau Graf, den Sie auch ansprachen, mit der Vermischung der Phänomene. Auch in Situationen von Arbeitsausbeutung, gerade von Frauen, ist natürlich die Gefahr sexualisierter Gewalt extrem erhöht. Auch da gibt es häufig Überschneidungen. Dann zu der Frage oder der Anmerkung, Frau Steinbach, Menschenhandel auf der einen Seite, Menschenschmuggel auf der anderen. Menschenschmuggel bezeichnet nur die Hilfeleistung zum illegalen Grenzübertritt. Die wird natürlich häufig auch von kriminellen Strukturen, Schleuserstrukturen durchgeführt und häufig auch unter Umständen, die lebensgefährlich sind. Man braucht sich bloß die Situation vor Augen zu führen im Mittelmeerraum mit den nicht seetüchtigen Booten, die sich überfüllt auf den Weg machen. Aber Menschenschmuggel hat nicht diese Komponente der Ausbeutung. Es kann natürlich in Menschenhandel münden. Auf der anderen Seite haben wir im Bereich des Menschenhandels und gerade im Bereich Arbeitsausbeutung sehr viele Fälle, die bekannt werden, die unter einer legalen Fassade passieren, wo es einen legalen Aufenthaltstitel und eine legale Arbeitserlaubnis gibt, wo es auch einen legalen Arbeitsvertrag gibt, der zunächst von den Bedingungen auch arbeitsrechtlich okay aussieht und wo darunter liegend eine andere Schicht ist, nämlich dann die Schicht der Ausbeutung.

Zu den Zahlen. Natürlich gibt es, wie das beim Dunkelfeld immer so ist, nur Schätzungen. Deswegen ist es ein Dunkelfeld. Es gibt natürlich große Schwierigkeiten bei einer wissenschaftlich validen Schätzung. Eine sehr aufwändige Schätzung der internationalen Arbeitsorganisation, die 2005 vorgestellt wurde, spricht von 270.000 Betroffenen in den industrialisierten Staaten. Das ist aber eine Minimalschätzung. Im Rahmen der von Frau Tanis erwähnten Studie, die das BMAS in Auftrag gegeben hat, gibt es auch zu



dem Bereich Arbeitsausbeutung so eine Mindestschätzung für Deutschland, die allerdings, ich kann deshalb was dazu sagen, weil das Institut auch an der Erstellung der Studie beteiligt war, wenn auch nicht an diesem Teil, die methodisch sehr vorsichtig rangeht, was da als Mindestzahl steht. Was ist wichtig zu tun? Ich glaube, es ist wichtig, auf den Bereich Strukturaufbau für die Arbeitsausbeutung das Augenmerk zu richten. Da wissen wir sehr wenig, auch gerade angesichts der Vielzahl von Branchen des privaten Bereiches, der Frage, wie erreicht man da überhaupt Betroffene, die häufig in isolierten Situationen arbeiten. Das ist eine große Herausforderung für die Strafverfolgung, aber auch für andere beteiligte Stellen und ich glaube, es ist auch deshalb für den Bereich der Arbeitsausbeutung, aber auch der sexuellen Ausbeutung eben so wichtig, die Stärkung der Position der Opfer wirklich ernst zu nehmen, weil das ein ganz wichtiger Ansatz auch zur Position ist, die Opfer möglichst in die Lage zu versetzen, durch Information, durch Unterstützung bei der Durchsetzung von Ansprüchen ihre Rechte durchzusetzen und sich aus der Ausbeutungssituation zu befreien.

Ein letzter Punkt, den ich dabei nennen möchte, ist, sich anzugucken, welche Strukturen im Aufenthaltsrecht haben wir, die so ein besonders großes Machtungleichgewicht und so eine besonders große Abhängigkeit ermöglichen. Da haben wir ganz viele Fälle von Arbeitsausbeutung, die in prekären Verhältnissen stattfinden, also beispielsweise im Bereich Saisonarbeit, Werkarbeitnehmer und anderen Bereichen, auch die schon erwähnten Spezialitätenköche, wo es beispielsweise aufenthaltsrechtlich so ist, dass der Aufenthalt gebunden ist an das Bestehen des konkreten Arbeitsverhältnisses. Das heißt, die Betroffenen sind in der Situation zu überlegen, wenn ich hier jetzt einen Schritt raus mache, verliere ich im selben Moment mein Aufenthaltsrecht. Ich habe mich verschuldet, um überhaupt hierher zu kommen, diese Arbeit machen zu können. Ich habe vielleicht abhängige Familienangehörige im Herkunftsland, die ich ernähre durch meine Arbeit. In dem sehr fundamentalen Sinn. Kann ich mir das leisten oder muss ich in dieser Situation verharren?

**Özlem Dünder-Özdoğan:** Ich möchte mich auf zwei Fragen beschränken, um Wiederholungen zu vermeiden. Zunächst zu der Problematik Dunkelziffer. Da kann ich mich meiner Kollegin Frau Tanis anschließen und nur ergänzen. In Polizeistatistiken sind Fälle enthalten mit abgeschlossenem Ermittlungsverfahren. In unsere Statistiken, also in die Statistiken der Fachberatungsstellen, fließen auch die Fälle, in denen Betroffene nicht aussagen wollten, konnten oder ihre Aussage eben strafrechtlich nicht verwertbar war. Aber nichtsdestotrotz sind diese auch Betroffene und Opfer. Aber diese Zahlen tauchen in den Polizeistatistiken eben nicht auf. Das zu der Dunkelziffer. Zu Ihrer Frage, Frau Groth, ich kann Ihnen kein Bundesland nennen, wo es besser läuft oder wo es gut läuft, was die Finanzierung von EU-Bürgern angeht. Ich kann nur über die Zustände in Niedersachsen sprechen, da der Zuständigkeitsbereich KOBRA sich auf ganz Niedersachsen erstreckt. Wenn ich schon mal hier die Gelegenheit habe, möchte ich Ihnen die Situation verdeutlichen, in der sich die Betroffenen befinden, wenn es um die Alimentierung geht. Während der Bedenk- und Stabilisierungszeit, in Niedersachsen wohl gemerkt, erhalten betroffene EU-Bürgerinnen eine Alimentierung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Nach der Aussage bei der Polizei werden die Betroffenen meistens auch nach dem Asylbewerberleistungsgesetz finanziert oder nach SGB XII. Das erklärt sich wie folgt. Das ist nämlich abhängig von dem Ort, wo sich die Betroffene befindet und von der Behörde bzw.

Sachbearbeiter. Es werden zum Teil ähnlich gestrickte Sachverhalte von zwei Klientinnen innerhalb einer Behörde unterschiedlich beurteilt. SGB XII ist Sozialhilfe. Da kriegt man täglich etwa zwölf Euro. Nach dem Asylbewerberleistungsgesetz gibt es die Hälfte. Maßgebend für die Zuständigkeit ist der Anfangsbuchstabe des Familiennamens. Es hängt weitgehend vom Zufall ab, wonach die Klientinnen alimentiert werden. In Hannover haben wir auch die Erfahrung gemacht, je kürzer der Aufenthalt in Deutschland geplant ist, desto eher Sozialhilfe nach SGB XII, also mehr. Hin und wieder haben wir auch Betroffene, die nach SGB II, bekannt als ALG II, alimentiert werden. In solchen Fällen ist dann immer entscheidend, wie lange zuvor gearbeitet worden ist. Von daher, Frau Groth, ich glaube, dass es in den anderen Bundesländern nicht anders ist. Eine rechtliche Klarstellung und ein einheitlicher Umgang seitens der Behörden ist notwendig, was die Alimentierung der EU-Bürgerinnen angeht.

**Abg. Frank Heinrich:** Ich danke für die Aufklärung in vielerlei Hinsicht. Ich bin beeindruckt und ein bisschen auch negativ beeindruckt von einigen Informationen. Zwei Sachen haben mich jetzt noch beschäftigt. Vielleicht habe ich am Anfang auch nicht aufgepasst. Die Definition der Betroffenheit von Menschenhandel, auch juristisch, ab welcher Sie auch bitten, dass derjenige auch rechtlich andere Möglichkeiten bekommt. Wann wäre das? Ab dem Moment, wo er aussagt? Vielleicht kann der ein oder andere das nochmal benennen. Sie haben am Anfang eingefordert, dass diese Leute anders geschützt werden. Ab wann sollte das geschehen?

**Abg. Christoph Strässer:** Nur eine Richtigstellung. Der Gesetzentwurf zur Umsetzung der Europaratskonvention ist noch nicht abschließend beraten worden im federführenden Ausschuss, sondern es gibt noch eine interne Anhörung. Aber ich habe noch eine Frage, die Sie wahrscheinlich alle nicht beantworten können. Deshalb wäre es interessant, ob ein aussageberechtigtes Mitglied der Bundesregierung hier ist. Wir haben mehrfach diese Studie angesprochen über Arbeitsausbeutung. Wird diese kurzfristig veröffentlicht oder nicht?

**Armin Knospe (BMAS):** In der Tat, die Studie haben wir vor einem guten halben Jahr abgenommen von der KOK, die die dankenswerter Weise erstellt hat. Ist auch wirklich nichts zu verheimlichen in der Studie. Aber Sie wissen vielleicht auch, dass meine Ministerin oder unsere Ministerin viele andere Baustellen hat, sowie einen Wechsel auf der Position des Staatssekretärs, was verhindert hat, dass die Studie zeitnah veröffentlicht worden ist. Ich bedauere das sehr, weil die Studie sehr deutlich macht, dass wir da eine ganze Menge nachzuholen haben und das ist heute hier deutlich geworden. Ich glaube, dass wir gut beraten sind, diesen ganzen Austauschprozess nicht nur national, sondern auch international zu intensivieren. Wir sind sicherlich sehr gut beraten, Deutschland hat hier eine ganz besondere historische Verantwortung für die Arbeitsausbeutung, denn das hat nicht immer eine gute Rolle gespielt und ich meine, dass Deutschland da auch eine Vorreiterrolle spielen sollte. Ich will mich gerne dafür einsetzen, dass die Studie bald veröffentlicht wird. Wir planen im nächsten Jahr, wahrscheinlich im Februar oder März, zu einem Workshop einzuladen und die Studie im Rahmen dieses Workshop zu veröffentlichen und dann auch andere handelnde und interessierte Leute dazu zu bitten, um dann einfach auch mal so ein brain storming bzw. brain writing zu machen. Wie geht es weiter? Was müssen wir jetzt für Duftmarken, Schwerpunkte und Akzente setzen und was sind da die vordringlichen Dinge? Sie wissen

vielleicht auch, wir haben derzeit die Präsidentschaft im Ostseerat und auch der Ostseerat ist genau wie die OSZE sehr engagiert in diesem Bereich. Wir haben die Umsetzung dieser beiden internationalen Rechtsakte. Da sind BMJ und das BMFSFJ dran. Das denke ich, müssen wir in den Ressorts auf jeden Fall verstärken und intensivieren. Aber Sie wissen auch, innerhalb der Bundesregierung sucht das Finanzministerium überall nach Sparmöglichkeiten und nach Einsparmöglichkeiten und alle möglichen anderen Dinge, die das auch ein Stück weit verhindern. Leider.

**Abg. Angelika Graf:** Noch eine Frage. Es ist hier mehrfach das Stichwort deutsche Opfer gefallen. Wir haben das nicht besprochen. Ich hätte gerne noch eine Auskunft darüber, was Sie darunter verstehen und inwiefern es diese gibt? Denn man möchte meinen, dass ein Mensch mit einem deutschen Pass nicht in solche Drucksituationen kommt, dass er sozusagen als Opfer von Menschenhandel in Deutschland betrachtet wird.

**Abg. Ullrich Meßmer:** Ich hätte gerne gewusst, wo eigentlich eine Grenze liegt, sagen wir mal zwischen Menschenhandel mit dem Ziel der Ausbeutung und z. B. legalen Werkverträgen, Leiharbeit oder ähnlichem oder ist da irgendetwas fließend geworden? Zweitens, gibt es Anhaltspunkte oder Hinweise darauf, ob man in dem Bereich Ausbeutung von Kindern auch in Deutschland ein Handlungsbedarf hat, weitere Regelungen zu schaffen? Es gibt sehr viele Fragen von Beschäftigung Jugendlicher außerhalb von Ausbildungsverhältnissen. Gibt es Erkenntnisse zu, ob es hier einen Handlungsbedarf gibt, vielleicht auch unter diesem Begriff?

**Özlem Dünder-Özdoğan:** Zu Ihrer Frage, Frau Graf, inwiefern es deutsche Betroffene in Deutschland gibt, kann ich Ihnen an dieser Stelle sagen, dass wir beispielsweise im Jahr 2010 14 deutsche Frauen hatten, die vom Menschenhandel betroffen waren und davon hatten fünf Betroffene einen Migrationshintergrund. Als deutsche Frau kann man auch Betroffene von Menschenhandel werden. Und aufgrund des zahlenmäßigen Aufkommens passiert das in Deutschland nicht wenig.

**Dr. Petra Follmar-Otto:** Zu der Frage von Herrn Heinrich, Definition von Menschenhandel oder ab welchem Moment. Es gibt mittlerweile in den Bundesländern auch aufgrund der Kooperationsvereinbarung im Bereich sexueller Ausbeutung eigentlich recht gute Kriterienlisten. Im Bereich der Arbeitsausbeutung ist das sicher noch entwicklungsfähig. Wenn man dann in Abkopplung von der Zeugenaussage im Strafverfahren diesen Titel erst mal gewähren würde und dann eben sieht, was sich daraus entwickelt, würde man auch die Gefahr einer Notaussage eher verringern. Es gab mal eine Zeit lang Strafverteidiger, die sich darauf spezialisiert haben, durch diese neue Möglichkeit, durch die Zeuginnenaussage einen Aufenthaltstitel zu bekommen, das als Angriffspunkt zu nehmen in der Verteidigung im Strafverfahren. Ich kann nichts dazu sagen, wie sich die Praxis da inzwischen entwickelt hat. Da sind sicher andere berufener. Ich glaube, auch diese Gefahr würde man eher verringern mit einer Abkopplung von der Zeugenrolle. Zu der Frage Aufklärung und Sensibilisierung und auch zur Frage nach globalen Ausbeutungsketten. Dies ist ganz wichtig. Die Sensibilisierung von Verbrauchern für ausbeuterische Arbeitsbedingungen, auch in globalen Handelsketten, ist ganz wichtig und man könnte diese damit koppeln, dass man deutlich macht, dass es eben nicht nur in einem Land des Südens ist, in

dem das stattfinden kann, sondern vielleicht auch im Keller meines Lieblingsrestaurants. Diese Verbindung der internationalen und der nationalen Perspektive finde ich ganz wichtig in der Aufklärungsarbeit.

Nochmal die Frage Abgrenzung Straftatbestand Menschenhandel. Da gibt es bestimmte Tatbestandsmerkmale, die die Ausnutzung einer Zwangslage beinhalten und eine Zwangssituation, die kombiniert ist mit einer extremen Form von Ausbeutung. Das sind vereinfacht gesagt die beiden Komponenten. In der Wirklichkeit gibt es natürlich eine breite Palette von Phänomenen und deswegen würde ich in der Prävention auch dafür plädieren, eben nicht einen engen strafrechtlichen Begriff zu wählen, sondern eher zu sagen, Opferrechte stärken oder Betroffenenrechte stärken, Arbeitnehmerrechte, gerade von Migrantinnen und Migranten stärken, während man auf der anderen Seite sagen muss, in der Strafverfolgung ist es natürlich wichtig, auch nach dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgrundsatz, dass man da die Grenzen scharf zieht. Aber für den präventiven Bereich, finde ich, muss man es anders verstehen und erweitern.

**Jyothi Kanics** Aus Sicht von UNICEF sei es wichtig, in Schutzmechanismen für Kinder zu investieren. In Europa werde häufig über Richtlinien für Vormundschaften gesprochen oder darüber wie man den Zugang zu Dienstleistungen erleichtern könne. In den Herkunftsländern dagegen gebe es diese Systeme und Dienstleistungen oft überhaupt nicht. Man müsse Kinderschutzmechanismen in den Herkunftsländern und die Zusammenarbeit mit den betroffenen Ländern stärken. Das sei ein Punkt, der im EU-Aktionsplan für unbegleitete Kinder große Priorität genieße.

Weiter erklärt sie, in Deutschland müsse noch mehr Forschung betrieben werden über das Thema der Ausbeutung von Kindern. Es lohne sich darüber nachzudenken, welche Bereiche noch mehr Untersuchungen erforderten oder mehr Forschung bedürften. Andere europäische Länder hätten sich z.B. spezifisch mit der Situation von Au Pairs beschäftigt und zum Beispiel die Verträge untersucht. Man habe mit Au Pairs über ihre Situation gesprochen und auch Beratung und Rechtsbeistand gewährleistet. Das sei ein Bereich, den man sich ansehen könnte. Wenn mehr Au Pairs ins Land kämen, entstehe ein Bedarf an Überprüfungsmechanismen oder Standards. Ein anderer Bereich sei die Situation von Kindern, die zum Betteln gezwungen würden. Deutschland sei nicht eingeschlossen in eine Studie zu diesem Thema, die von der Europäischen Kommission in Auftrag gegeben worden sei.

**Dr. Helga Konrad:** Auf den österreichischen Autobahnen-Toiletten gibt es Deutsche mit Migrationshintergrund, die dorthin verbracht werden, um Geld zu kassieren, das sie zum Großteil an die 'Organisatoren' abliefern müssen. Dazu muss man wissen, dass Toiletten in Österreich gratis zugänglich sein müssen. Das ist anders geregelt als in Deutschland und in anderen Ländern. Manche der 'angeheuerten' Personen haben uns erzählt, dass sie gar nicht gewusst haben, wofür sie angeworben wurden. Oft wussten sie gar nicht, wo sie sich genau befinden, sie müssen in irgendwelchen Autos oder vielleicht im eigenen schlafen. In letzter Zeit wurde nochmal Risiko auf die Betroffenen abgewälzt, die sich jetzt selber versichern müssen. Sie sind sozusagen Selbstständige. Die Situation ist nicht eindeutig geklärt, aber jedenfalls prekär. Soviel dazu, dass Menschenhandelssituationen eben nicht immer – oder



meist nicht - klar auf dem Tisch liegen. Das macht es so kompliziert. Es gibt immer wieder neue Ausformungen. Es gibt viele ausländische Vertragsfirmen, die mit MigrantInnen Verträge abschließen. Das kommt mehr und mehr. Solche Fälle hat es auch in Österreich gegeben. Die gibt es in anderen Ländern und niemand fühlt sich zuständig. Was kann man machen? Wie geht man da vor? Man muss sich diese Vermittler dazwischen genau anschauen, also die Organisationen, die die Leute anwerben. Die zocken die Leute unheimlich ab. Da muss es klare Regelungen geben. Da kommt auf uns noch etwas zu, was in manchen anderen Ländern schon oft gängige 'kriminelle' Praxis ist. Noch zu Ihrer Frage betreffend Menschenrechtsverletzungen in den Ursprungsländern. Klar ist, dass Menschenrechtsverletzungen auch zu den Ursachen von Menschenhandel gehören. Die EU hat zu den drei Ps (Protection, Procecution und Pervation) ein 4. P für 'partnership', hinzugefügt. Gemeint sind Partnerschaften mit Drittländern, auch im Bereich Kampf gegen Menschenhandel. Auch da gibt es ein großes Feld für nachhaltige Entwicklung, wenn es Partnerschaften sein oder werden sollen, die für beide Seiten gleichermaßen nützlich sind. Nun noch zur Notaussage: 'ich bin ein Opfer von Menschenhandel'. Wenn man die Identifizierung von (potentiellen) Menschenhandels-Opfern mit professionellen NGOs macht, mit PsychologInnen und Sozialarbeiterinnen, kann das gar nicht passieren, denn sie sind in der Lage herauszufinden, ob es sich um ein Opfer handelt oder nicht. Ich denke, diese Angst ist unbegründet.

**Dr. Robert Oberloher:** Ich möchte Bezug nehmen auf die Frage zu den deutschen Opfern des Menschenhandels, und zwar in zweierlei Weise. Zum einen, vielleicht ergänzend noch, unsere bundesdeutschen Statistiken weisen erst seit einigen Jahren nach Ausweitung des Straftatbestandes Menschenhandel gemäß Palermo-Protokoll auch männliche Opfer und Inländerinnen und Inländer aus. Wie schon gesagt wurde, hat ein Teil dieser Opfer mit deutschem Pass einen Migrationshintergrund. Die genauen Zahlenverhältnisse und die genauen Umstände sind allerdings der nicht pressefreien Fassung des Bundeslageberichts Menschenhandel vorenthalten. Zum anderen: Menschenhandel muss sich nicht *zwangsläufig* nur in grenzüberschreitender Dimension verwirklichen, sondern bei Erfüllung der Bestandteile Zwang, Täuschung oder Gewaltandrohung und eben der Ausbeutung, kann sich Menschenhandel auch innerhalb unserer Grenzen verwirklichen und dann ist der Straftatbestand ebenfalls erfüllt. Das trifft Statistiken, also dem Hellfeld zufolge, in erster Linie für den Bereich der sexuellen Ausbeutung zu.

**Naile Tanis:** Nochmal zu den deutschen Betroffenen. Dazu gibt es in Kürze eine Expertise vom KOK. Wir haben nur bestimmte Mittel zur Verfügung und haben uns aber genau mit dieser Fragestellung beschäftigt. Insbesondere wird davon im Rahmen der sexuellen Ausbeutung berichtet, von den Beratungsstellen, beispielsweise von diesem so genannten Loverboy-Phänomen. Das ist an sich nichts neues, was jetzt vielleicht in der Presse öfter so dargestellt wird. Das gibt es schon seit vielen Jahren, wo so ein Ausbeutungs- oder Abhängigkeitsverhältnis geschaffen wird und in dieser Expertise beschäftigen wir uns auch mit einer Regelung im Strafgesetzbuch im § 232 Absatz 1 Satz 2, wonach Personen, die sich zum ersten Mal prostituieren, unter 21 Jahre sozusagen, unter Betroffene von Menschenhandel fallen können, ohne dass eine Ausbeutungssituation wie im § 232 Absatz 1 Satz 1 StGB gleichzeitig vorliegen muss. Das wird unterschiedlich angegangen in den Bundesländern. Noch zu dem Punkt Arbeitsausbeutung, auch zu der Frage, wie man das sehen kann, was das für ein Phänomen ist. Das

macht eben genau die Schwierigkeit aus. In dieser Studie haben die ExpertInnen so eine Art Pyramide entwickelt und sprechen von der obersten Spitze, also § 233 StGB, die mittlere Spitze sind Ausbeutungs-, also Arbeitsausbeutungsverhältnisse wie beispielsweise Lohnwucher und verschiedene Formen, die es da gibt und die Basis sind Situationen, die nicht strafrechtlich verfolgt werden, die aber auch möglicherweise an Arbeitsausbeutung grenzen. Es ist eben schwierig zu beurteilen und auch das macht eben die Schwierigkeit aus, da gerade dort unterschiedliche Fälle zu identifizieren sind. Die spezialisierten Beratungsstellen haben den Fokus auf Menschenhandel gelegt. Wenn jemand sich aber beispielsweise bei einer Beratungseinrichtung einer Gewerkschaft meldet, dann ist der Fokus eher auf prekären Arbeitssituationen. Da wird dann mitunter nicht das Phänomen Menschenhandel erkannt und deshalb ist eben genau diese Vernetzung wichtig, dass man die selbst anstößt und schaut, welche Strukturen gibt es im Bereich der sexuellen Ausbeutung. Da gibt es schon einiges, auch auf Bundesebene beispielsweise eine sehr gute Vernetzung im Rahmen einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe, die durchgeführt wird, wo auch der KOK Mitglied ist unter der Federführung vom BMFSFJ zu schauen, wie kann man da die Mandate erweitern oder auch die Mandate der bisherigen spezialisierten Fachberatungsstellen, die nicht alle dazu arbeiten können, obwohl sie es möglicherweise möchten, weil sie einfach begrenzte Mittel haben und auch nicht das Mandat zum Teil, beispielsweise von den Zuwendungsgebern in den Ländern. Da müsste man nochmal die Runden Tische anschauen, die Vernetzung erweitern und auch Kooperationsvereinbarungen beispielsweise zwischen Beratungsstellen und Polizei im Bereich der Arbeitsausbeutung abschließen. Darauf muss man nochmal ganz stark den Fokus legen und eine Vernetzungsstruktur zu schaffen.

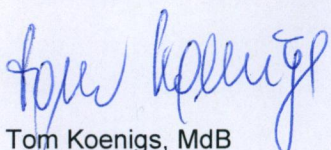
Nochmal zu Ihrer Frage, ob das ausgenutzt werden kann. Die Betroffenen haben im Prinzip keinen Nutzen davon, eher einen Gefährdungsaspekt. Solange man eben den Aufenthaltsstatus an die Aussage koppelt, solange ist es tatsächlich so, dass die Strafverteidiger sich das für sich auch aufrufen und sagen, diejenige sagt nur aus, um einen Aufenthaltsstatus in Deutschland zu bekommen. Deshalb sollte ein Aufenthaltsstatus unabhängig von der Kooperationsbereitschaft gewährt werden, damit Betroffenen wirklich die Möglichkeit haben, sich erstmal wirklich zu stabilisieren und das ist ein wesentlicher Punkt, auch wenn wir jetzt möglicherweise eine Verlängerung dieser Bedenk- und Stabilisierungsfrist haben. In der Praxis werden dafür länger als drei Monate gebraucht. Sie sind oftmals traumatisiert. Die erzählen nicht die Geschichte, so wie wir es kennen, strukturiert von A bis Z, dass uns klar ist, was passiert ist. Es ist notwendig, vorsichtig heranzugehen, sie zu unterstützen und zu schauen, was ist wirklich der Hintergrund ihrer eigenen Geschichte.

Ich glaube, es gibt hier ganz viel Konsens zwischen den Parteien und ich glaube, es gibt auch ein großes Interesse und Unterstützungsmöglichkeiten für die Opfer und ich hoffe und wünsche mir sehr, dass Sie da wirklich nochmal den Fokus auf die Opferrechte und auf die Opferschutzmöglichkeiten legen. Wir reden in der Tat schon lange davon, wie Frau Graf sagt, aber wesentliche Änderungen für die Opfer gibt es bislang leider noch nicht.

**Der Vorsitzende:** Vielen Dank für den Hinweis, dass wir die Anwälte der Opfer sein wollen und sein müssen. Ich bedanke mich bei allen Expertinnen und Experten sehr herzlich sowohl für Ihre vorherigen

Stellungnahmen als auch die beiden Runden hier. Ich möchte mich auch bei den beiden Dolmetschern bedanken. Das war eine Leistung. Sie haben so unglaublich schnell gesprochen mit Ausnahme von Herrn Oberloher. Die anderen haben so unglaublich schnell gesprochen, dass ich mir ein bisschen, wenn ich mich in die Dolmetscher reinversetzt habe, vorgekommen bin wie eine Klaviervirtuosin, die ich gestern gehört habe, die Prokofiev gespielt hat. Vielen Dank. Ich bedanke mich aber auch bei den Ministerialbeamtinnen und -beamten, die hier waren und den Mitarbeitern der Abgeordneten und bedanke mich beim Sekretariat, das diese Anhörungen immer sehr mühevoll vor- und nachbereitet und natürlich bei Ihnen, meine sehr verehrten Herren und Damen Kollegen und der Öffentlichkeit, die uns bis jetzt zuletzt ausgehalten hat. Sehr herzlichen Dank und kommen Sie gut nach Hause.

**Schluss der Sitzung: 19:03 Uhr**



Tom Koenigs, MdB  
**Vorsitzender**