

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Menschenrechte und
humanitäre Hilfe

Ausschussdrucksache
18(17)26



**Schriftliche Stellungnahme des Deutschen Instituts für Menschenrechte
zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Menschenrechte und
humanitäre Hilfe
„Menschenhandel und Zwangsprostitution in Europa“**

am 21. Mai 2014

Dr. Petra Follmar-Otto

| | | |
|-----|--|----|
| I. | Menschenhandel und menschenrechtliche Verpflichtungen | 3 |
| 1. | Alle Ausbeutungsformen und Opfergruppen umfasst | 3 |
| 2. | Abgrenzung Menschenhandel und freiwillige Prostitution er | 4 |
| 3. | Zentrale Handlungsbedarfe aus menschenrechtlicher Sicht | 4 |
| II. | Ergänzende Ausführungen zum Fragenkatalog | 6 |
| 1. | Verbesserung der Datenlage (Frage I.1) | 6 |
| 2. | Aufenthaltsrechte für Betroffene im europäischen Vergleich (Frage I.2) | 7 |
| 3. | Rolle der Freier in der Strafverfolgung (Frage I.3)..... | 8 |
| 4. | Gesetzgeberischer Handlungsbedarf hinsichtlich des Prostitutionsgesetzes (Fragen II.1 und II.7)..... | 8 |
| 5. | Umsetzung des Koalitionsvertrages / Aufenthaltsrecht (Fragen II.2 und II.3) | 9 |
| a. | Verbesserung des Aufenthaltsrechts | 9 |
| b. | Verstärkung des Fokus auf Arbeitsausbeutung:..... | 10 |
| 6. | Umsetzungsverpflichtungen aus der Europaratskonvention (Frage II.4)..... | 10 |
| a. | Information aller Betroffenen über ihre Rechte | 12 |
| b. | Entschädigung nach dem Opferentschädigungsgesetz für alle Betroffenen von | 13 |
| 7. | Umsetzungsverpflichtungen aus der EU-Menschenhandelsrichtlinie (Fragen II.5) | 13 |
| a. | Strafrecht..... | 13 |
| b. | Regelmäßige Entschädigung für alle Opfer des Menschenhandels | 14 |
| c. | Zuständigkeit für Altersfeststellung für Opfer von Kinderhandel auf Jugendämter / Familiengerichte übertragen..... | 14 |
| d. | Einrichtung einer Nationalen Berichterstätterstelle | 15 |
| e. | Unterstützungsstruktur für Betroffene von Arbeitsausbeutung..... | 15 |
| f. | Zollbehörden schulen | 15 |
| g. | Verweisstrukturen ausbauen | 15 |
| 8. | Strafrechtlicher Änderungsbedarf (Frage II.7)..... | 16 |
| 9. | Erforderliche Strukturen (Frage III.1) | 17 |
| a. | Unabhängige nationale Berichterstätterstellen..... | 17 |
| b. | Staatliche Koordinierungsstrukturen oder -stellen | 18 |
| c. | Kooperation aller staatlichen und nicht-staatlichen Institutionen | 18 |
| d. | Aufbau einer Unterstützungsstruktur für Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung | 19 |

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu seinen Aufgaben gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, angewandte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Von 2009 bis 2014 führte das Institut in Kooperation mit der Stiftung „Erinnerung, Verantwortung und Zukunft“ das Projekt „Zwangsarbeit heute: Betroffene von Menschenhandel stärken“ durch. In der gemeinsam mit dem Bundesweiten Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess, KOK e.V. erarbeiteten Abschlusspublikation: „Menschenhandel als Menschenrechtsverletzung - Strategien und Maßnahmen zur Stärkung der Betroffenenrechte“¹ von Oktober 2013 sind menschenrechtliche Problemfelder und Handlungsempfehlungen auf gesetzlicher, untergesetzlicher und praktischer Ebene dargestellt.

Mit der vorliegenden Stellungnahme konzentriert sich das Institut auf den menschenrechtlichen und europarechtlichen Umsetzungsbedarf und nimmt damit seine Brückenfunktion zwischen dem internationalen und nationalen Menschenrechtsschutz wahr. Empirisch gestützt wird dies durch Forschungsergebnisse und praktische Erfahrungen des Projekts.

I. Menschenhandel und menschenrechtliche Verpflichtungen

Menschenhandel ist eine Verletzung elementarer Rechte der Betroffenen und löst als strukturelles Phänomen menschenrechtliche Verantwortung der Herkunfts-, Transit- und Zielstaaten aus. Zeugnis dieser sind bereits aus den allgemeinen Menschenrechtsverträgen ergebenden Verpflichtungen sind zum einen die im letzten Jahrzehnt abgeschlossenen, speziellen internationalen und regionalen völkerrechtlichen Verträge zur Bekämpfung des Menschenhandels (wie der Europaratskonvention gegen Menschenhandel²), zum anderen einige Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, welche die menschenrechtlichen Achtungs-, Schutz und Gewährleistungspflichten der Staaten gegenüber Betroffenen von Menschenhandel näher ausgelegt haben.³ Hinzu kommt die Rechtsetzung der Europäischen Union⁴, die für den Bereich des Unionsrechts auch Umsetzungen der völkerrechtlichen Vorgaben enthält.

1. Alle Ausbeutungsformen und Opfergruppen umfasst

Die menschen- und europarechtlichen Vorgaben beziehen sich umfassend auf alle mit Menschenhandel verbundenen Ausbeutungsformen - insbesondere sexuelle Ausbeutung und Arbeitsausbeutung, auch erzwungene Bettelerei und erzwungene Kriminalität, sowie Organhandel. Da Ansatzpunkt der Menschenrechte die Situation der Opfer ist, gelten die staatli-

¹ [www. http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/Handreichung_Menschenhandel_als_Menschenrechtsverletzung.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/Handreichung_Menschenhandel_als_Menschenrechtsverletzung.pdf)

² Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels (2005), CETS Nr. 197, für Deutschland in Kraft getreten (BGBl. 2013 Teil II, S. 391)

³ Vgl. KOK-Rechtsprechungsdatenbank, <http://www.kok-buero.de/kok-informiert/rechtsprechungsdatenbank.html>

⁴ Richtlinie 2011/36/EU 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; Umsetzungsfrist verstrichen im April 2013.

chen Verpflichtungen unabhängig davon, ob der Menschenhandel im Kontext organisierter Kriminalität stattfindet oder nicht.

Umfasst sind alle Opfergruppen: Frauen, Männer, Mädchen und Jungen (wobei die überproportionale Betroffenheit von Frauen und die spezifischen Rechte von Kindern zu berücksichtigen sind). Ebenso gilt der Schutz für DrittstaaterInnen, EU-BürgerInnen und Staatsangehörige. Bedeutsam für Prävention und Opferschutz ist aber die rechtlich und faktisch erhöhte Verletzlichkeit von MigrantInnen - durch die prekäre Aufenthaltssituation und ihre fehlende Kenntnis von Sprache, Rechtssystem, staatlichen Institutionen und nichtstaatlichen Unterstützungsangeboten. Dies machen sich die Täter und Täterinnen neben dem Einsatz von Drohung und Gewalt sowie von Schuldknechtschaft gezielt zunutze, um die Betroffenen in eine Ausbeutungssituation zu bringen und in dieser zu halten.

2. Abgrenzung Menschenhandel und freiwillige Prostitution erforderlich

Alle für Deutschland geltenden menschen- und europarechtlichen Vorgaben beziehen sich auf Zwangs- und Ausbeutungssituationen - sei es in der Prostitution und anderen Zweigen der Sexindustrie, sei es in anderen Wirtschaftssektoren. Der Fokus liegt dabei auf der Stärkung der Rechte von Opfern von Zwangsprostitution und Zwangsarbeit. Die Umsetzung dieser Rechte sollte daher getrennt werden von der Nachholung erforderlicher gewerberechtlicher und sonstiger Regulierungen der Prostitution.

3. Zentrale Handlungsbedarfe aus menschenrechtlicher Sicht

Aufenthaltsrechtliche Verbesserungen

In Anerkennung ihres Status als Opfer einer Menschenrechtsverletzung und als Grundlage für die Umsetzung der Rechte auf Rehabilitation und Entschädigung sollte der Aufenthaltstitel für Menschenhandelsbetroffene von deren Rolle als Zeugin im Strafverfahren abgekoppelt und die Möglichkeit des Familiennachzugs eröffnet werden. Rechtlich zwingend ist dies für minderjährige Betroffene sowie für Opfer, die nach einem Strafverfahren Lohn- und Entschädigungsansprüche in Deutschland durchsetzen wollen.

Mittlerweile sieht eine Reihe von europäischen Staaten neben der Aufenthaltserlaubnis zur Mitwirkung am Strafverfahren weitere Aufenthaltsgründe für Menschenhandelsopfer vor, die nicht an die Zeugenrolle geknüpft sind. Für die Betroffenen günstigere Regelungen als Deutschland haben neben Italien beispielsweise Spanien, Belgien, Österreich, das Vereinigte Königreich, Luxemburg und Norwegen.

Opferentschädigungsrechte für alle Betroffenen

Alle Betroffenen von Menschenhandel haben einen menschenrechtlichen Anspruch auf Entschädigung. Ansprüche nach dem deutschen Opferentschädigungsgesetz haben derzeit aber nur diejenigen Betroffenen, die nachweisen können, dass sie in Deutschland Opfer körperlicher Gewalt geworden sind - nicht aber diejenigen, gegen die die Täter Gewaltakte bereits im Herkunftsland ausgeübt oder mit Gewalt gegen das Opfer oder Familienangehörige gedroht haben. Die Ansprüche auf staatliche Rehabilitationsleistungen nach dem OEG müssen daher auf alle Opfer von Menschenhandel erweitert werden. Zudem sollte die Einrichtung eines Entschädigungsfonds für Opfer in besonderen Härtefällen erwogen werden.

Einrichtung einer unabhängigen Berichterstattstelle gegen Menschenhandel

Die Datenlage zu Menschenhandel und das Wissen über die Wirkung von Maßnahmen gegen Menschenhandel in Deutschland sind unzureichend. Die EU-Richtlinie gegen Menschenhandel verpflichtet Deutschland zur Einrichtung einer Nationalen Berichterstattstelle

gegen Menschenhandel. Eine solche Stelle soll unabhängig und wissenschaftsbasiert Daten erheben und Empfehlungen für die Politik auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene entwickeln. Wichtig sind bei der Datenerhebung dabei nicht nur absolute Hell- und Dunkelfeldzahlen sowie Strafverfolgungsdaten, sondern Daten, die Auskunft über die Wirkung von Maßnahmen und die tatsächliche Umsetzung von Opferrechten geben (z.B. Gewährung von Aufenthaltstiteln, Zugang zu sicherer Unterbringung, Beratung, Gesundheitsversorgung etc., Opferrechte im Strafverfahren, Durchsetzung von Lohn- und Entschädigungsrechten).

II. Ergänzende Ausführungen zum Fragenkatalog

1. Verbesserung der Datenlage (Frage I.1)

Die Datenlage zu Menschenhandel und das Wissen über die Wirkung von Maßnahmen gegen Menschenhandel in Deutschland sind unzureichend.

Fälle von Menschenhandel sind in Deutschland mittlerweile in verschiedensten Branchen bekannt geworden. Bis zur Einführung des Tatbestandes Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung (§ 233 StGB) in 2005 dominierten Fälle aus dem Bereich der sexuellen Ausbeutung. Seit 2005 kam es zu strafrechtlichen Verurteilungen in der Gastronomie (Stichwort Spezialitätenköche), der Landwirtschaft im Rahmen von Saisonarbeit, in privaten Haushalten, einem Friseursalon, dem Schaustellergewerbe sowie einer Spedition. Weitere Fälle, die bei nichtstaatlichen Beratungseinrichtungen und Gewerkschaften bekannt geworden sind, betreffen die Bereiche Pflege, Baugewerbe, Au Pair, Nagelstudios, Gebäudereinigung und fleischverarbeitende Industrie.

Aussagen zur Entwicklung des Ausmaßes von Menschenhandel sind kaum zu treffen, da dafür nach wie vor keine ausreichende Datengrundlage zur Verfügung steht. Als Bezugsgröße stehen nur Daten aus dem Hellfeld zur Verfügung, das heißt diejenigen Fälle, die der Polizei oder auch nichtstaatlichen Beratungsstellen bekannt geworden sind. Steigende Zahlen im Hellfeld bedeuten aber nicht notwendigerweise einen Anstieg der Gesamtzahl von Fällen, sondern können etwa auf gesteigerte Aktivitäten der Polizei in dem Deliktsfeld, bessere Identifikation von Betroffenen durch Qualifizierung der Behörden oder Verbesserungen im nichtstaatlichen Unterstützungs- und Beratungssystem zurückzuführen sein. Bezogen auf das Bundeslagebild Menschenhandel des Bundeskriminalamtes (BKA) ist zudem festzuhalten, dass die Fallzahlen für Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung im vergangenen Jahrzehnt relativ stabil waren. Für den Bereich Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung wird noch immer nur eine geringe Zahl von Fällen überhaupt polizeibekannt. Hieraus kann jedoch wiederum nicht auf die Größe des Dunkelfelds rückgeschlossen werden, da im Bereich der Arbeitsausbeutung in Deutschland gravierende Mängel in der Identifikation von Betroffenen bestehen, sowohl auf Seiten der Kontrollbehörden, die mit den Betroffenen in Kontakt kommen, als auch auf Seiten des nichtstaatlichen Unterstützungs- und Beratungssystems.

Die EU-Richtlinie gegen Menschenhandel verpflichtet Deutschland zur Einrichtung einer Nationalen Berichterstattungsstelle gegen Menschenhandel. Eine solche Stelle sollte unabhängig und wissenschaftsbasiert Daten erheben und Empfehlungen für die Politik auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene entwickeln. Dies bietet die Chance, den Wissensstand über alle Formen des Menschenhandels in Deutschland systematisch zu erhöhen und auf dieser Basis aufeinander abgestimmte, effektive Maßnahmen zur Verbesserung der Strafverfolgung und der Stärkung des Opferschutzes sowie der Opferrechte zu ergreifen. Eine regelmäßige Berichterstattung ermöglicht es, Entwicklungen zu messen. Sie kann Gesetze und Maßnahmen auf ihre Wirksamkeit überprüfen. Eine umfassende Berichterstattung kann Informationen und Daten aus den Arbeitsbereichen der Behörden und Gerichte mit denen der Beratung von Betroffenen zusammenführen und so Zusammenhänge und Schutzlücken feststellen.

Wichtig sind bei der Datenerhebung dabei nicht nur absolute Hell- und Dunkelfeldzahlen sowie Strafverfolgungsdaten, sondern Daten, die Auskunft über die Wirkung von Maßnahmen und die tatsächliche Umsetzung von Opferrechten geben (z.B. Gewährung von Aufenthaltstiteln, Zugang zu sicherer Unterbringung, Beratung, Gesundheitsversorgung etc., Opferrechte im Strafverfahren, Durchsetzung von Lohn- und Entschädigungsrechten).

2. Aufenthaltsrechte für Betroffene im europäischen Vergleich (Frage I.2)

Ein Blick in Rechtslage und Praxis anderer europäischer Staaten macht deutlich, dass neben dem vielzitierten „italienischen Modell“ der Abkopplung der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis von der Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden mittlerweile eine Reihe von Staaten neben der Aufenthaltserlaubnis zur Mitwirkung am Strafverfahren weitere Erteilungsgründe für Menschenhandelsopfer vorsehen, die nicht an die Zeugenrolle geknüpft sind. Für die Betroffenen günstigere Regelungen als Deutschland haben neben Italien beispielsweise Spanien, Belgien, Österreich, das Vereinigte Königreich, Luxemburg und Norwegen.

Grundlage der folgenden Darstellung ist die Auswertung von Länderevaluierungsberichten des Expertenausschusses der Europaratskonvention gegen Menschenhandel (GRETA). Dieser Ausschuss überwacht die Umsetzung der Konvention durch die Vertragsstaaten. Da noch nicht alle Staaten durch GRETA evaluiert wurden, ist der Überblick exemplarischer Natur und erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

Spanien: Eine verlängerbare Aufenthaltsgenehmigung kann erteilt werden, wenn die/ der Betroffene mit den Strafverfolgungsbehörden kooperiert oder aufgrund der persönlichen Situation der Betroffenen. Mit dem Titel ist der landesweite unbeschränkte Zugang zum Arbeitsmarkt verbunden. Der endgültige Titel gilt für fünf Jahre, unabhängig von der Dauer des Strafverfahrens. Minderjährigen Opfern wird ein Titel unabhängig von ihrer Kooperation im Strafverfahren erteilt. Kritisiert wird von GRETA die lange Dauer bis zur Entscheidung über den endgültigen Titel und die unklaren Kriterien, wann ein Titel aufgrund der persönlichen Situation erteilt wird

Belgien: Die Erteilung einer Aufenthaltsberechtigung ist an die Zustimmung des Opfers zu einer Zusammenarbeit mit den Justizbehörden gebunden. Der Titel wird zunächst für kurze Zeiten befristet (3, 6 Monate). Wenn im Strafverfahren festgestellt wurde, dass es sich um einen Fall von Menschenhandel handelt und die Aussage des Opfers von signifikanter Bedeutung für das Strafverfahren war, kann jedoch ein dauerhafter Aufenthaltstitel erteilt werden. Zudem gibt es auch die Möglichkeit, eine Aufenthaltserlaubnis „aufgrund außergewöhnlicher Umstände“ zu erlangen. Der GRETA-Ausschuss forderte Belgien auf, sicherzustellen, dass Kinder, die Opfer von Menschenhandel sind, eine Aufenthaltsgenehmigung unabhängig von ihrer Bereitschaft oder Fähigkeit zur Zusammenarbeit mit Justizbehörden erhalten.

Österreich: Opfer von Menschenhandel erhalten eine Aufenthaltsgenehmigung für mindestens sechs Monate für Drittstaatsangehörige. Ziel der Erteilung ist es, die Strafverfolgung und die zivilrechtlichen Ansprüche der Opfer zu sichern. Voraussetzung für die Erlangung eines Aufenthaltstitels ist, dass die Behörden Kenntnis von einer möglichen Straftat erlangt haben und ein Strafverfahren begonnen hat; die Aufenthaltserlaubnis wird jedoch nicht von der Kooperationbereitschaft der Betroffenen abhängig gemacht.

Vereinigtes Königreich: In Großbritannien können Opfer von Menschenhandel eine Aufenthaltsgenehmigung aufgrund persönlicher Umstände erhalten oder aufgrund der Tatsache, dass sie mit den Ermittlungsbehörden zusammenarbeiten. Im Zeitraum zwischen dem 1. April 2009 und dem 27. Oktober 2011 erhielten von insgesamt 373 potenziellen Opfern von Menschenhandel, 262 (70%) der Betroffenen eine befristete Aufenthaltsgenehmigung. Von diesen erhielten wiederum 68 Personen eine befristete Aufenthaltsgenehmigung für die Dauer von 12 Monaten aufgrund ihrer Zusammenarbeit mit der Polizei. 25 Personen erhielten eine Aufenthaltsgenehmigung aufgrund persönlicher Umstände und 96 Betroffenen wurde Asyl für 5 Jahre gewährt.

Luxemburg: Eine verlängerbare Aufenthaltsgenehmigung für zunächst sechs Monate kann erteilt werden, wenn die/ der Betroffene mit den Strafverfolgungsbehörden kooperiert oder persönliche Umstände der Betroffenen eine Aufenthaltserlaubnis rechtfertigen. Diese Regelung wurde vom GRETA-Ausschuss begrüßt; kritisiert wurde der erschwerte Zugang zum Arbeitsmarkt für Betroffene.

Norwegen: Opfer von Menschenhandel können eine befristete Aufenthaltsgenehmigung erhalten, wenn sie sich bereit erklären mit den Ermittlungsbehörden zusammenzuarbeiten. Diese befristete Genehmigung kann zu einem Daueraufenthaltsrecht umgewandelt werden. Auch kann den Opfern eine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen gewährt werden. Nach dem neuen Zuwanderungsgesetz, das 2010 in Kraft getreten ist, werden Opfer von Menschenhandel als "Mitglieder einer bestimmten sozialen Gruppe" angesehen, so dass sie als Flüchtlinge anerkannt werden können.

3. Rolle der Freier in der Strafverfolgung (Frage I.3)

Freier sind oft die einzigen Personen, die einen einigermaßen unkontrollierten Zugang zu den betroffenen Frauen haben. Es kommt immer wieder vor, dass Freier Hilfsorganisationen oder gar die Polizei einschalten, wenn ihnen Missstände auffallen. Belastbare Zahlen hierzu liegen allerdings nicht vor. Es ist zu befürchten, dass diese Freier sich bei Einführung einer „Freierbestrafung“ aus Angst vor Strafverfolgung nicht mehr melden würden. Bei einer konsequenten Anwendung des Strafrechts kann ein Teil des Verhaltens von Freiern von Betroffenen von Menschenhandel bereits nach Tatbeständen aus dem Sexualstrafrecht (z.B. § 176, 177 StGB), Nötigung und Körperverletzung (§ 240, 223 StGB) oder als unterlassende Hilfeleistung (§ 323c StGB) strafbar sein. Der Unrechtscharakter des Ausnutzens einer solchen Situation wird zwar nicht über alle Tatbestände erfasst und es wird durchaus auch einzelne Tathandlungen geben, die von den Normen nicht erfasst werden. Das zentrale Problem ist jedoch die Nachweisbarkeit der Delikte im Umfeld des Menschenhandels. Der Nachweis der Kenntnis der Freier von der erzwungenen Prostitution durch die Strafverfolgungsbehörden wird noch schwerer fallen als der Nachweis des Menschenhandels selbst. Dies lässt sich auch nicht durch die Einführung der Erlaubnispflicht von Prostitutionsbetrieben beheben. Die daraus resultierende Möglichkeit zur Unterscheidung zwischen gewerbe-rechtlich erlaubten und nicht erlaubten Betrieben kann keine Regelvermutung dahingehend begründen, dass in unerlaubten Betrieben Opfer von Menschenhandel arbeiten und erleichtert damit im Einzelfall den Strafverfolgungsbehörden nicht den Nachweise der subjektiven Tatbestandsseite bei Freiern. Selbstverständlich können der Einführung neuer Tatbestände nicht allein Nachweisprobleme entgegen gehalten werden, die sich regelmäßig im Bereich des Sexualstrafrechts, im Zusammenhang mit Verwandtschaftsverhältnissen oder im sozialen Nahbereich ergeben. Sie führen aber zu der Bewertung, dass eine Freierstrafbarkeit durchaus hohen symbolischen Wert haben kann, sie aber vermutlich keine nennenswerten Auswirkungen auf die Bekämpfung des Menschenhandels haben wird.

4. Gesetzgeberischer Handlungsbedarf hinsichtlich des Prostitutionsgesetzes (Fragen II.1 und II.7)

Die Einführung einer Erlaubnispflicht für alle Formen von Prostitutionsstätten ist unabhängig von ihrer Auswirkung auf den Menschenhandel eine konsequente Fortsetzung des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten von 2001. Das Prostitutionsgesetz hat mit den Änderungen des Zivil- und Strafrechts den Raum eröffnet, die Prostitution in das

Wirtschaftsleben zu überführen und das Angebot sexueller Dienstleistungen wie andere Wirtschaftsbranchen auch über das Gewerbe-, Steuer-, Zivil- und Arbeits- und Baurecht zu reglementieren. Ziel der Einführung des Prostitutionsgesetzes war auch die Verbesserung der sozialen Absicherung der Frauen sowie eine Verbesserung ihrer Arbeitsbedingungen. Untersuchungen haben gezeigt, dass diese Ziele auch 10 Jahre nach Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes nur bedingt erreicht worden sind. Wenn die Einführung einer Erlaubnispflicht nicht nur als Kontrollinstrument zur Aufdeckung von Straftaten im Umfeld der Prostitution konzipiert wird, sondern schwerpunktmäßig auf die Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Prostituierten abzielt, kann das zur weiteren Zielerreichung beitragen. Entscheidend für eine Umsetzung, die auch von allen beteiligten Akteuren getragen wird, dürften folgende Aspekte sein:

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

Hiervon zu unterscheiden ist die Frage, inwieweit sich die Reglementierung von Prostitutionsstätten positiv auf die Strafverfolgung im Bereich des Menschenhandels auswirken kann. Hierzu liegen keine gesicherten Erkenntnisse vor. Zur Stärkung der Opferrechte sollte der Fokus auf den eingangs geschilderten menschenrechtlichen Handlungsbedarf im Aufenthalts- und Opferentschädigungsrecht sowie auf den Ausbau von Beratungs- und Unterstützungsangeboten gelegt werden.

5. Umsetzung des Koalitionsvertrages / Aufenthaltsrecht (Fragen II.2 und II.3)

a. Verbesserung des Aufenthaltsrechts

In Übereinstimmung mit Experten und Expertinnen aus Strafverfolgung und Opferberatung geht der Koalitionsvertrag davon aus, dass eine Stärkung der Opferrechte, einschließlich ihres Aufenthaltsrechtes und Zugang zu Unterstützung, Betreuung und Beratung auch zur besseren Strafverfolgung gegen die Täter führt.

In Anerkennung ihres Status als Opfer einer Menschenrechtsverletzung sollte der Aufenthaltstitel für Menschenhandelsbetroffene von deren Rolle als Zeugin im Strafverfahren abgekoppelt werden. Damit würde die erlittene Rechtsverletzung zum Anknüpfungspunkt des Aufenthalts, statt die instrumentelle Rolle des Opfers als Zeugin im Rahmen des staatlichen Strafverfolgungsinteresses. Die derzeitige Anknüpfung des Aufenthalts an die Zeuginnenrolle schließt diejenigen aus, die nicht zur Aussage im Verfahren bereit oder in der Lage sind (etwa weil sie zu traumatisiert sind oder Vergeltungsmaßnahmen der Täter an sich oder ihrer Familie, insbesondere Kindern fürchten), aber auch diejenigen, die aussagebereit sind, deren Aussage von den Strafverfolgungsbehörden nicht für notwendig erachtet werden oder in Fällen, in denen mangels Beweisen keine Anklage wegen Menschenhandels erhoben wird. Aus Sicht der Strafverfolgung bietet die Abkopplung des Aufenthaltsrechts von der Zeuginnenrolle den Vorteil, dass die klare Anerkennung der Opfereigenschaft und die frühzeitige Klärung der Aufenthaltsperspektive eine gute Grundlage für die Stabilisierung der Zeuginnen bietet. Dies kann Aussagebereitschaft und Aussagequalität erhöhen.

Die im aktuellen Referentenentwurf des Bundesinnenministeriums⁵ enthaltene Ergänzung des § 25 Abs. 4a) Aufenthaltsgesetz leistet diese Entkopplung nicht, sondern eröffnet nur die Möglichkeit der Verlängerung des Titels über das Ende des Strafverfahrens hinaus.

Wünschenswert wäre dem gegenüber eine aufenthaltsrechtliche Lösung in § 25 Abs. 4a AufenthG, die menschenrechtlichen Anforderungen genügt, den Lebensrealitäten der Betroffenen entspricht und gleichzeitig eine effektive Strafverfolgung unterstützt. Dabei sollten folgende Punkte geregelt werden:

- Möglichkeit der befristeten Aufenthaltserlaubnis unabhängig von der Bereitschaft der Betroffenen, mit den Strafverfolgungsbehörden zu kooperieren, zumindest aus Kindeswohlgesichtspunkten, zur Durchsetzung von Rechtsansprüchen sowie in Fällen von schweren psychischen und physischen Beeinträchtigungen aufgrund des Menschenhandels
- Möglichkeit, den Aufenthaltsstatus für Zeugen und Zeuginnen über das Strafverfahrens hinaus zu verfestigen
- Zugang zu Qualifizierungsmaßnahmen
- Möglichkeit des Familiennachzugs

b. Verstärkung des Fokus auf Arbeitsausbeutung:

Als eine Ursache für das geringe Hellfeld im Bereich Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung ist das Fehlen eines flächendeckenden, spezialisierten Angebots Unterstützungs- und Beratungsangebots für diese Fälle zu vermuten.

Das Mandat der existierenden Unterstützungsstruktur gegen Menschenhandel ist derzeit überwiegend auf die Betreuung von Frauen und zum Teil „nur“ auf Frauen, die Opfer von sexueller Ausbeutung sind, beschränkt. Darüber hinaus gibt es punktuell Angebote für Kinder und vereinzelt Angebote für Männer, die aber nicht auf Menschenhandel spezialisiert, sondern in das arbeits- und sozialrechtliche Beratungsangebot für ArbeitsmigrantInnen eingebettet sind. Ein flächendeckendes Angebot für Betroffene des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung fehlt.

Die bestehenden Unterstützungsstrukturen für Opfer von Menschenhandel sollten auf der Grundlage der Empfehlungen der vom BMAS in Auftrag gegebenen Studie „Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung“⁶ ausgebaut werden.

6. Umsetzungsverpflichtungen aus der Europaratskonvention (Frage II.4)

Die von Deutschland ratifizierte Konvention stellt Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung und zur Arbeitsausbeutung als erstes international rechtsverbindliches Dokument ausdrücklich in einen menschenrechtlichen Kontext und verpflichtet die Mitgliedstaaten zu umfassenden Maßnahmen zur Prävention von Menschenhandel, der Strafverfolgung der Täter und dem Schutz der Opfer. Ihr Geltungsbereich umfasst alle Formen von Menschenhandel,

⁵ Entwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung, Bearbeitungsstand 07.04.2014.

⁶ BMAS (Hrsg.) (2011): Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung.

gleichgültig ob er im Kontext organisierter Kriminalität steht oder nicht. Den Staaten werden unter anderem umfangreiche Informationspflichten und die Pflicht zur Identifikation von Opfern auferlegt, sowie die Entschädigungsrechte der Betroffenen gestärkt. Zum Teil sind die Rechte unabhängig von der Bereitschaft der Opfer, im Strafverfahren als Zeugen/innen aufzutreten, zu gewähren. Die Überwachung der Umsetzung der Konvention obliegt einer 15-köpfigen Expertengruppe (GRETA). Dieser Ausschuss überprüft im Jahr 2014 die Umsetzung der Konvention durch Deutschland und wird dazu im Juni einen Länderbesuch in Deutschland durchführen.

Im Folgenden wird zu einigen Schwerpunkten des Umsetzungsbedarfs auf gesetzlicher und sonstiger Ebene Stellung genommen.

Einführung eines Aufenthaltsrechts für Betroffene von Kinderhandel unabhängig von der Kooperationsbereitschaft im Strafverfahren (Art. 14 Abs. 2 Europaratskonvention)

Zwar eröffnet die Konvention den Staaten die Möglichkeit, in Bezug auf erwachsene Betroffene eine Aufenthaltserlaubnis entweder aufgrund ihrer persönlichen Situation („italienisches Modell“) oder nur unter der Voraussetzung der Kooperation im Strafverfahren zu erteilen (geltende Rechtslage in Deutschland), Art. 14 Abs. 1. In Bezug auf betroffene Kinder wird in Art. 14 Abs. 2 jedoch entsprechend Art. 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 sein. Im deutschen Aufenthaltsgesetz (AufenthG) gilt für Kinder und Erwachsene unterschiedslos § 25 Abs. 4a, der für die Erteilung des Aufenthaltstitels zwingend voraussetzt, dass die Anwesenheit des Opfers im Bundesgebiet für ein Strafverfahren wegen dieser Straftat von der Staatsanwaltschaft oder dem Strafgericht für sachgerecht erachtet wird. Die Denkschrift der Bundesregierung zur Europaratskonvention merkt hierzu an, dass die Belange von Kindern bei der Ermessensentscheidung nach dieser Vorschrift zu berücksichtigen seien. Dies ist nicht ausreichend; denn in Fällen, in denen es nicht zu einem Strafverfahren kommt (etwa weil die Täter nicht ermittelt werden können oder nicht genügend Beweise für die Durchführung des Verfahrens vorliegen), kann nach geltendem Recht keine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. In diesen Fällen ist gar kein Ermessensspielraum eröffnet, in dem das Kindeswohl gemäß der Kinderrechtskonvention berücksichtigt werden kann. Ein Rückgriff auf eine Duldung aus humanitären Gründen aus § 60 a AufenthG ist dabei nicht ausreichend, da die Konvention in Art. 14 Abs. 2 einen verlängerbaren Aufenthaltstitel fordert. Eine Duldung als Aussetzung der Abschiebung genügt dem nicht, wie der systematische Vergleich mit der Regelung zur Erholungs- und Bedenkzeit in Art. 13 zeigt, wo die Konvention ein Gestatten des Verbleibs ausreichen lässt. Zudem hält die Europaratskonvention im Einklang mit der UN Kinderrechtskonvention fest, dass vor der Rückführung von Kindern eine Risiko- und Sicherheitsbeurteilung durchgeführt werden muss. Ergibt diese, dass eine Rückführung nicht zum Wohl des Kindes wäre, muss diese unterbleiben (Art. 16 Abs. 7). Es muss daher im AufenthG eine Rechtsgrundlage für einen Aufenthaltstitel für minderjährige Betroffene unabhängig von der Kooperation im Strafverfahren geschaffen werden.

a. Information aller Betroffenen über ihre Rechte

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

Die aktuelle Rechtslage sieht in § 406h Strafprozessordnung (StPO) lediglich eine Informationspflicht über die Rechte der Betroffenen im Zusammenhang mit einem Strafverfahren vor. Darüber hinaus sind gemäß § 59 Abs. 8 AufenthG irregulär beschäftigte Migrant_innen vor ihrer Abschiebung über ihre Rechte aus Art. 6 Abs. 2 und Art. 13 der EU-Sanktionsrichtlinie zu unterrichten. Die existierenden Regelungen sind in mehrfacher Hinsicht unzureichend, da sie nicht für Betroffene gelten, in deren Fall es kein Strafverfahren gibt und nur einen Teil der Kontrollbehörden binden. Es fehlen zudem Informationen über Rechte auf Schadensersatz, die in zivilrechtlichen Verfahren geltend gemacht werden können, sowie Informationen über Aufenthaltsrechte. Auch die Informationspflicht der Ausländerbehörden aus § 59 Abs. 8 AufenthG erfüllt die Anforderungen aus der Konvention nicht. Der im Gesetz formulierte Zeitpunkt für die Information kurz vor der Abschiebung ist zu spät, um noch tatsächlich Rechte einzuklagen zu können und widerspricht dem Wortlaut der Konvention, der die Information ab dem ersten Kontakt mit den zuständigen Behörden fordert.

Die Informationen über Rechte müssen nicht zwangsläufig von Kontrollbehörden vermittelt werden. Greifen die Vertragsstaaten hierfür auf Nichtregierungsorganisationen zurück, müssen sie sicherstellen, dass alle Kontrollbehörden Informationen über Fachberatungsstellen gegen Menschenhandel haben und alle Betroffenen konsequent dahin verweisen. Weder das eine noch das andere ist in Deutschland in der Praxis derzeit der Fall.

Die gesetzlichen Informationspflichten müssen sowohl im Hinblick auf die zu informierenden Personen, auf den Inhalt der Informationen als auch auf den Kreis der zur Information verpflichteten Behörden wesentlich erweitert werden.

Folgende Maßnahmen sollten dafür ergriffen werden:

- Im Rahmen der anstehenden Umsetzung der EU-Opferschutzrichtlinie⁷ erweitert der Gesetzgeber die Informationspflicht der Behörden gegenüber den Betroffenen von Straftaten in § 406 h StPO um Opferrechte und spezifische Unterstützungsmöglichkeiten.
- Der Gesetzgeber erweitert das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung um eine Informationspflicht der Behörden über Arbeitnehmerrechte und einschlägige Beratungsstellen, so dass Betroffene frühzeitig im Rahmen von Kontrollen über ihre Rechte informiert werden. Alternativ weisen die Bundesfinanzdirektionen eine solche Praxis an.
- Der Gesetzgeber ändert § 59 Abs. 8 AufenthG, oder die Innenministerien der Länder erarbeiten einen Erlass für die Ausländerbehörden, so dass irreguläre Migrantinnen und Migranten möglichst frühzeitig durch eine nichtstaatliche Fachstelle über ihre Arbeitsrechte informiert werden.

⁷ Richtlinie 2012/29/EU über „Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001/220/JI“; in Kraft getreten am 15.11.2012, muss bis zum 16. November 2015 in nationales Recht umgesetzt werden.

b. Entschädigung nach dem Opferentschädigungsgesetz für alle Betroffenen von Menschenhandel

Die Vertragsstaaten sind nach Art. 15 Abs. 4 der Konvention verpflichtet, die Entschädigung der Opfer zu gewährleisten. Das hierfür in Deutschland im sozialen Entschädigungsrecht vorgesehene Regelwerk des Opferentschädigungsgesetzes (OEG) ist zum einen auf Betroffene von Gewalttaten mit rechtmäßigem Aufenthalt beschränkt. Zum anderen greift der Tatbestand in der Praxis kaum.

Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthaltsstatus sind grundsätzlich von den Ansprüchen ausgeschlossen, sofern sie nicht Zeuginnen in Strafverfahren sind. Vergleichbare Beschränkungen von Entschädigungsansprüchen in Österreich und Zypern hat der Expertenausschuss GRETA, die die Umsetzung der Konvention überwacht, bereits gerügt.

Darüber hinaus erweist sich das deutsche OEG auch mit seinen einzelnen Tatbestandsvoraussetzungen und Versagungsgründen als unzureichend für typische Verläufe des Deliktes Menschenhandel. Betroffene von Menschenhandel erhalten in der Praxis daher kaum staatliche Entschädigungsleistungen. Täter_innen erlangen Verfügungsgewalt über ihre Opfer durch Gewalthandlungen, Täuschung oder Drohung mit Repressalien wie Abschiebung oder Gewalt. Leistungen nach dem OEG können aber nur aufgrund von Gewalthandlungen direkt gegen die Opfer gewährt werden. Selbst wenn diese Voraussetzung vorliegt, ist es häufig schwierig, einen eindeutigen Kausalzusammenhang zwischen dem entschädigungsfähigen Gesundheitsschaden und einer spezifischen Gewalttat zu belegen, da die Betroffenen darüber hinaus zum Teil gewalttätigen Kunden ausgesetzt sind, sowie unterprivilegierte Familienverhältnisse und schwierige Migrationsprozesse erlebt haben. Hinzu kommt, dass das OEG Verfahren faktisch kaum ohne ein Strafverfahren gegen die Täter_innen durchführbar ist. Dies ist ein weiteres Hindernis für zahlreiche Betroffene, in deren Fall es nicht zu einem Verfahren kommt. Diese Hindernisse sind bei der anstehenden Reform des OEG zu berücksichtigen.

c. Einrichtung einer Koordinationsstelle Menschenhandel

Art. 29 Abs. 2 der Konvention verpflichtet zur Einrichtung von Stellen, die alle staatlichen Maßnahmen gegen alle Formen des Menschenhandels koordinieren. *Zum Umsetzungsbedarf siehe unten zu Frage III. 1.*

7. Umsetzungsverpflichtungen aus der EU-Menschenhandelsrichtlinie (Frage II.5)

a. Strafrecht

Die Richtlinie erfordert die Erweiterung der Menschenhandelstatbestände um weitere Ausbeutungsformen, sowie Ergänzungen des Strafprozessrechts.

Bei der strafrechtlichen Umsetzung sollte jedoch die seit Jahren verbreitete Kritik aus Praxis und Wissenschaft an der Ausgestaltung der deutschen Menschenhandelstatbestände berücksichtigt werden, insbesondere am in der Praxis wenig angewendeten Tatbestands des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung (§ 233 StGB), und eine kohärente Neuregelung des Gesamtkomplexes Arbeitsausbeutung erfolgen. *Vgl. hierzu unten zu Frage II. 7.*

b. Regelmäßige Entschädigung für alle Opfer des Menschenhandels

In Übereinstimmung mit der Europaratskonvention verpflichtet Art. 17 der Richtlinie die Staaten, für alle Opfer den Zugang zu bestehenden Opferentschädigungsleistungen sicherzustellen. *Vgl. hierzu oben zu Frage II.4.*

c. Zuständigkeit für Altersfeststellung für Opfer von Kinderhandel auf Jugendämter / Familiengerichte übertragen

Die Richtlinie hebt die besondere Schutzbedürftigkeit von Kindern hervor, die Opfer von Menschenhandel werden und gibt das Kindeswohl als eine vorrangige Erwägung vor.⁸ Besonderes Augenmerk sollen die Mitgliedstaaten auf unbegleitete Kinder legen.⁹ Die Berücksichtigung des Kindeswohls als Leitprinzip staatlichen Handelns im Zusammenhang mit Kindern ist in Artikel 3 der Kinderrechtskonvention (KRK) festgeschrieben. Damit ist Artikel 3 unmittelbar anwendbares Recht für die Vertragsstaaten und auch im Rahmen der Umsetzung von EU Sekundärrecht in nationale Vorschriften zu beachten. Die Richtlinie definiert im Einklang mit Art. 1 der KRK Kinder als Personen unter 18 Jahren (Artikel 2 Abs. 6 der Richtlinie).

Art. 13 Abs. 2 der Richtlinie verpflichtet die Staaten sicherzustellen, dass Betroffene von Menschenhandel, bei denen es Anhaltspunkte für die Minderjährigkeit gibt und bei denen das Alter nicht zweifelsfrei festzustellen ist, als Kind einzustufen sind. Die Betroffenen sollen somit unmittelbaren Zugang zu kindgerechter Betreuung und Unterstützung nach Art. 13 -16 haben, sowie einen Vormund bekommen, wenn es sich um sogenannte unbegleitete Kinder handelt oder bei den Sorgeberechtigten ein Interessenskonflikt vorliegt. Die Frage der Voll- oder Minderjährigkeit stellt die Weichen nicht nur für die Betreuungsleistungen, sondern auch für eine gesetzliche Vertretung und damit für die Wahrung der Rechte der Minderjährigen. So erfolgt etwa ein Inobhutnahme von unbegleiteten Flüchtlingen nach § 42 Abs. 1 Nr. 3 SGB VIII nur bei Minderjährigkeit.

Zuständig für die Altersfeststellung sind die Ausländerbehörden, die regional unterschiedlich vorgehen. Teilweise beteiligen sie andere Behörden, u.a. auch die Jugendämter, zum Teil treffen sie die Feststellungen eigenständig.¹⁰ Aufgrund der durch die Richtlinie vorgegebenen zwingenden Ausrichtung der Verfahren am Kindeswohl kann sie bei Anzeichen von Menschenhandel nicht von den Ausländerbehörden durchgeführt werden, deren Auftrag und Kompetenz im Bereich der Migrationskontrolle liegt, sondern muss in der Verantwortung von Einrichtungen verortet sein, deren Auftrag ausschließlich am Kindeswohl orientiert ist. Nur so ist sichergestellt, dass mögliche Entwicklungsverzögerungen, Mangelernährung, Traumata, starke Belastung auf der Grundlage fachlicher Expertise und professioneller Diagnostikverfahren erkannt und fachlich bewertet werden können. Infrage kommen hierfür die Jugendämter oder die Familiengerichte. Rechtspolitisch sinnvoll wäre es, diesen die Zuständigkeit für die Altersfeststellung nicht nur für Menschenhandelsopfer, sondern für alle unbegleiteten Minderjährigen auf diese Stellen zu übertragen.¹¹

⁸ Erwägungsgrund Nr. 8 der Richtlinie.

⁹ Erwägungsgrund Nr. 23 der Richtlinie.

¹⁰ Siehe dazu die Antwort der Bundesregierung auf die große Anfrage der Fraktion Bündnis 90/die Grünen, Bundstagsdrucksache 16/13166, S. 29-30.

¹¹ Vgl. dazu die langjährigen Forderungen von NGOs, z.B. Positionspapier Altersfestsetzung von dem Bundesfachverband Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge e.V. <http://www.bumf.de/index.php?Themen/altersfestsetzung.html>.

d. Einrichtung einer Nationalen Berichterstattestelle

Art. 19 der Richtlinie verpflichtet zur Einrichtung einer Nationalen Berichterstattestelle gegen Menschenhandel. *Zum Umsetzungsbedarf siehe unten zu Frage III. 1, erforderliche Strukturen.*

e. Unterstützungsstruktur für Betroffene von Arbeitsausbeutung

Nach Art. 11 Abs. 2 der Richtlinie haben Frauen, Männer und Kinder einen Anspruch auf Betreuung und Unterstützung, wenn konkrete Anzeichen dafür vorliegen, dass sie Opfer von Menschenhandel sind. Um diesen Anspruch umzusetzen, muss die in Deutschland rudimentäre Unterstützungsstruktur für Betroffenen von Arbeitsausbeutung ausgebaut werden. *Vgl. dazu auch oben, Frage II.2.*

f. Zollbehörden schulen

Gemäß Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die für die strafrechtlichen Ermittlungen oder die Strafverfolgung von Menschenhandel zuständigen Personen Schulungen erhalten. Bisher ist fast ausschließlich die Landes- und Bundespolizei im Themenfeld Menschenhandel fortgebildet worden. Neben der Polizei haben aber auch die Behörden der Zollverwaltung bei der Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten in bestimmten Deliktsfeldern die gleichen Befugnisse wie die Polizeivollzugsbehörden nach der Strafprozessordnung und dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (§ 14 Abs. 1 Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz). Insbesondere die Finanzkontrolle Schwarzarbeit, deren Hauptaufgabe die Bekämpfung von Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung ist, kommt potentiell mit Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung in Kontakt.

Das Bundesministerium der Finanzen sollte auf die Konzeptionierung und Durchführung von bundesweiten Schulungen zum Thema Menschenhandel und Arbeitsausbeutung für MitarbeiterInnen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit im Bildungs- und Wissenschaftszentrum der Bundesfinanzverwaltung hinwirken. In Anlehnung an bereits bestehende und bewährte Fortbildungskonzepte zu den §§ 232, 233 StGB, sollten Fortbildungen mindestens ein Modul „Opferschutz und Opferrechte“ enthalten.

g. Verweisstrukturen ausbauen

Gemäß Artikel 11 Abs. 4 der Richtlinie treffen die Staaten Maßnahmen, um in Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen Verfahren für die frühzeitige Erkennung, Unterstützung und Betreuung von Opfern festzulegen.

Solche Verfahren entsprechen den in 13 Bundesländern bereits bestehenden Kooperationsverträgen zwischen Fachberatungsstellen und der Polizei. Hierin werden Grundsätze der Zusammenarbeit, Zielgruppen sowie Aufgaben der Vertragspartner im Zusammenhang mit deren Arbeit gegen Menschenhandel festgelegt.¹²

Die Vereinbarungen sind nach Einführung des Straftatbestandes Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung (§ 233 StGB) nur in einigen Bundesländern auf die Zielgruppe der Opfer von § 233 StGB erweitert worden und beziehen sich überwiegend auf die Opfer von Frauen-

¹² Grundlage für die Kooperationsverträge ist eine von der Bund-Länder-AG Frauenhandel entwickelte Vorlage: <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/gleichstellung.did=73024.html>.

handel. Auch fehlen wesentliche Institutionen als Vertragspartner, wie z.B. die Finanzkontrolle Schwarzarbeit.

Das „Kooperationskonzept zwischen Fachberatungsstellen und der Polizei für den Schutz von OpferzeugInnen von Frauenhandel“ der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Menschenhandel sollte auf alle Formen des Menschenhandels erweitert und von den Ländern entsprechend in ihre Praxis übertragen werden. Dabei muss auch darauf geachtet werden, dass alle notwendigen Partner, wie z.B. die Finanzkontrolle Schwarzarbeit, beteiligt sind.

8. Strafrechtlicher Änderungsbedarf (Frage II.7)

Bei der strafrechtlichen Umsetzung der EU-Menschenhandelsrichtlinie sollte die seit Jahren verbreitete Kritik aus Praxis und Wissenschaft an der Ausgestaltung der deutschen Menschenhandelstatbestände berücksichtigt werden, insbesondere am in der Praxis selten angewendeten Tatbestands des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung (§ 233 StGB). Das Strafrecht sieht derzeit einen Flickenteppich an Normen im Zusammenhang mit ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen jeder Form vor, der strafrechtlich inkohärent und nicht konsequent mit den Opferrechten verknüpft ist. Sinnvoll wäre eine rechtstatsächliche Untersuchung des Gesamtkomplexes Arbeitsausbeutung und basierend auf diesen Erkenntnissen eine kohärente Neuregelung in Strafrecht und Opferrechten.

Die Ergebnisse einer durch das BMAS in Auftrag gegebenen Studie zu Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung bescheinigen dem Tatbestand eine mangelnde Eignung für die effektive Verfolgung des Phänomens.¹³ Hiernach ist § 233 StGB für die Anwendung in der Praxis zu komplex formuliert. Die Tatbestandsvoraussetzungen sind nicht geeignet, die Realität des Phänomens zu erfassen. So ist zum Beispiel eine Zwangslage selbst in schweren Ausbeutungsverhältnissen nur selten nachzuweisen. Einzelne Tathandlungen wie das „bringen zu“ der Aufnahme ausbeuterischer Arbeitsverhältnisse finden bereits im Herkunftsland der Betroffenen statt. Für die Strafverfolgungsbehörden ist es effektiver, andere Straftatbestände zur Anklage zu bringen.

Hinzu kommt, dass Menschenhandel nicht als Teil eines Gesamtphänomens Ausbeutung begriffen wird. Menschenhandel kann sich aus „einfachen“ ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen entwickeln, wenn sich die Arbeitsbedingungen verschlechtern und die Betroffenen unter unausweichbarem Druck gesetzt werden, die Arbeit weiterzuführen. Schwer ausbeuterische Arbeitsverhältnisse, in denen die Betroffenen aus Gründen der Existenzsicherung unwürdige und gesundheitsgefährdende Arbeitsbedingungen in Kauf nehmen, haben zum Teil vergleichbaren Unwertgehalt und können ähnliche schwerwiegende Folgen für die Betroffenen haben wie Menschenhandel. Aus der Forschung über die Kooperationsbereitschaft der Betroffenen von sexueller Ausbeutung im Rahmen von Ermittlungs- und Strafverfahren ist bekannt, dass den Strafverfolgungsbehörden häufig nur ein kurzes Zeitfenster zur Verfügung steht, in denen Betroffene für eine Aussage gegen die TäterInnen gewonnen werden können. Diese Bereitschaft hängt aber nicht von der rechtlichen Qualifizierung des Täterverhaltens ab. Es muss daher ein lückenloses, in sich kohärentes Konzept der Strafverfolgung und des Opferschutzes garantiert werden.

Zur Strafbewehrung der unterschiedlichen Ausbeutungsformen sieht das Gesetz derzeit neben den Straftatbeständen des Menschenhandels den Lohnwucher, § 291 StGB und die Beschäftigung von MigrantInnen zu ungünstigen Arbeitsbedingungen“ (§ 10 Abs. 1, § 11 Abs. 1 Nr. 3 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes, § 15a des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes

¹³ Vgl. Fn. 6.

zes vor. Die letztgenannten Tatbestände beziehen sich auf die Beschäftigung von MigrantInnen aus EU-Ländern sowie Drittstaaten ohne die erforderlichen Arbeitsgenehmigungen. Das Handeln von ArbeitgeberInnen, die deutsche StaatsbürgerInnen sowie formal legal beschäftigte MigrantInnen ausbeuten, wird davon nicht erfasst. Studien zeigen, dass ausbeuterische Arbeitsverhältnisse aber gerade nicht nur im illegalen Bereich vorkommen, sondern z.B. auch in der Werkvertrags- und Leiharbeit zu finden sind. Zur Verurteilung dieser ArbeitgeberInnen, muss die deutlich höhere Hürde genommen werden, die Zwangslage oder die Hilflosigkeit i.S.d. § 233 bzw. 291 StGB nachzuweisen. Diese Unterscheidung ist aus Strafverfolgungsgesichtspunkten nicht nachvollziehbar.

Im Gegensatz zu den Anforderungen an die Zwangslage im Menschenhandelstatbestand kann eine Zwangslage im Rahmen des Lohnwuchers durch dringende wirtschaftliche Not begründet sein. Dies erfasst die Fälle, in denen die Betroffenen nach Deutschland migrieren, um durch Arbeit ihre Existenz zu sichern, und hier ausbeuterische Arbeitsbedingungen akzeptieren. Der Lohnwucher ist somit in Bezug auf den Grad der Beschränkung der Handlungsfreiheit des Opfers zwischen den §§ 10 Abs. 1, 11 Abs.1 Nr. 3 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes, § 15a des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes und dem Menschenhandelstatbestand einzuordnen. Die letztgenannten Vorschriften sind alle mit dem Aufenthaltsrecht und dem Asylbewerberleistungsgesetz verschränkt. Im Falle einer Zeugenaussage können Opfer dieser Delikte eine Aufenthaltserlaubnis sowie staatliche Leistungen erhalten. Für Betroffene von Lohnwucher ist dies im Gesetz nicht vorgesehen.

Zum Regelungsbedarf im Prostitutionsgesetz vgl. oben zu Frage II. 1.

9. Erforderliche Strukturen (Frage III.1)

System von Berichterstattung, Koordination und Kooperation in Deutschland

Verschiedene Vorgaben von europäischer und internationaler Ebene betonen die Notwendigkeit eines auf einander abgestimmten Systems von Berichterstattung über Entwicklungen des Menschenhandels und die Wirksamkeit von Maßnahmen, Koordinierung der politischen Anstrengungen und Kooperation aller relevanten staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen.

a. Unabhängige nationale Berichterstattstellen

Nach Artikel 19 Satz 1 der EU-Menschenhandelsrichtlinie sind die Staaten verpflichtet, nationale Berichterstattstellen oder gleichwertige Mechanismen einzuführen. Aufgaben dieser Stellen sind die Bewertung von Entwicklungen im Bereich von Menschenhandel, die Messung von Ergebnissen bei der Bekämpfung von Menschenhandel sowie die Berichterstattung. Die Richtlinie verpflichtet die Staaten, die Sammlung statistischer Daten in enger Zusammenarbeit mit der im Bereich Menschenhandel tätigen Zivilgesellschaft zu organisieren. Artikel 20 der Richtlinie sieht zudem vor, dass die Mitgliedstaaten einem europäischen Koordinator zur Bekämpfung des Menschenhandels regelmäßig Informationen für die Berichterstattung der EU-Kommission übermitteln.

Auch die Europaratskonvention sowie ein breiter Zusammenschluss von internationalen Organisationen und Einrichtungen, die langjährig gegen Menschenhandel arbeiten, wie unter anderen OSCE, ILO oder UNICEF, empfehlen den Staaten die Errichtung von Berichterstattstellen. Diese sollen mit einem breiten Mandat beauftragt werden, das alle Formen von Menschenhandel umfasst. Sie müssen in der Lage sein, unabhängig von der Regierung auf

der Grundlage qualitativer und quantitativer Daten regelmäßig an Regierung und Parlament Bericht zu erstatten. Dies setzt voraus, dass sie Zugang zu allen Informationen haben, die sie benötigen und dass sie über eine ausreichende Finanzierung verfügen. Die Berichtersteller sollen auf der Grundlage wissenschaftlicher Bewertung staatlichen Handelns und auf der Grundlage von Konsultationen mit der Zivilgesellschaft Empfehlungen aussprechen, die sich sowohl auf die Bekämpfung von Menschenhandel und die Rechte der Opfer beziehen als auch weitere Kontextthemen wie zum Beispiel Migration, Kinderschutz oder Ausbeutung umfassen.

b. Staatliche Koordinierungsstrukturen oder -stellen

Nach Artikel 29 Absatz 1 der Europaratskonvention sind die Staaten verpflichtet, ihre Strategien, Tätigkeiten und Maßnahmen bei der Bekämpfung des Menschenhandels zu koordinieren. Bei der Ausgestaltung dieser Koordinierungsstrukturen steht den Staaten ein breiter Beurteilungsspielraum zu. Der überwachende Ausschuss der Konvention, GRETA, hat im Rahmen seines Monitorings Kriterien in Bezug auf die Koordinierungsmechanismen herausgearbeitet:

- Anbindung des Mechanismus an die Regierungsspitze
- Beteiligung aller mit der Bekämpfung von Menschenhandel befassten Ministerien
- Multidisziplinäre Zusammensetzung des Gremiums
- Einbeziehung von Nichtregierungsorganisationen
- Form der Zweiteilung des Mechanismus in ein politisch besetztes Entscheidungsgremium für Grundsatzfragen und strategische Kooperation und ein Sekretariat oder Ausschuss für die fachliche Arbeit
- geeignetes Maß an Autorität, ein entsprechendes Mandat und angemessene Ressourcen, um Koordination von Regierungshandeln leisten zu können
- Koordination auf der horizontalen Ebene als auch zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen, um ein vollständiges und kohärentes Handeln bei der Bekämpfung von Menschenhandel insbesondere in den Bereichen Kinderhandel und Arbeitsausbeutung sicherzustellen.

c. Kooperation aller staatlichen und nicht-staatlichen Institutionen

Die Europaratskonvention enthält an verschiedenen Stellen Vorgaben zur Kooperation der verschiedenen mit Menschenhandel befassten staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen und Organisationen. Auch hier lassen sich Faktoren herausarbeiten, die der Expertenausschuss zur Überwachung der Konvention als wichtig für die Erfüllung der Staatenpflichten aus der Konvention betont hat:

- Formalisierung von Kommunikationswegen und Kooperationsstrukturen durch Kooperationsvereinbarungen sowie die regelmäßige Evaluation der Anwendung dieser Vereinbarungen
- systematische Einbeziehung der föderalen Ebene durch die Beteiligung aller Regionen und die Verstärkung der Koordination und Kooperation zwischen Bundesregierung und Länderregierungen
- Einbeziehung von Forschungseinrichtungen, um kontinuierlich umfassendes Wissen über die Entwicklung von Menschenhandel, insbesondere über neue Formen von Menschenhandel (wie beispielsweise erzwungenes Betteln) sowie Ziel- und Betroffengruppen (hier insbesondere Kinder) zu erlangen

- Institutionelle Trennung und klare Kompetenzverteilung zwischen der Koordinierungs- und der Berichterstattungsstelle

d. Aufbau einer Unterstützungsstruktur für Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung

Die bestehenden Unterstützungsstrukturen für Opfer von Menschenhandel sollten auf der Grundlage der Empfehlungen der vom Bundesministerium in Auftrag gegebenen Studie „Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung“ ausgebaut werden. *Vgl. dazu oben zu Frage II.2.*