

**Deutsches Institut für Menschenrechte
German Institute for Human Rights**

Zimmerstr. 26/27
D-10969 Berlin

Phone: (+49) (0)30 – 259 359 0
Fax: (+49) (0)30 – 259 359 59
info@institut-fuer-menschenrechte.de



Menschenhandel in Deutschland

Die Menschenrechte der Betroffenen stärken

Petra Follmar-Otto
Heike Rabe



Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte
German Institute for Human Rights
Zimmerstr. 26/27
D-10969 Berlin
Phone: (+49) (0)30 – 259 359 0
Fax: (+49) (0)30 – 259 359 59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

Titelbild:
Karen Robinson/Panos Pictures

Gestaltung:
iserundschmidt
Kreativagentur für PublicRelations GmbH
Bonn – Berlin

Juni 2009
ISBN 978-3-937714-79-0 (PDF-Fassung)

© 2009 Deutsches Institut für Menschenrechte
Alle Rechte vorbehalten



Menschenhandel in Deutschland

Die Menschenrechte der Betroffenen stärken

Petra Follmar-Otto
Heike Rabe

Die Autorinnen

Dr. iur. Petra Follmar-Otto leitet die Abteilung Menschenrechtspolitik im Inland/Europa am Deutschen Institut für Menschenrechte. Sie ist seit 2003 Mitarbeiterin des Instituts. Zuvor war sie als Beraterin, Gutachterin und Trainerin für verschiedene Frauenrechtsorganisationen und Internationale Organisationen zu den Themen Menschenhandel, Frauenrechte und Migration tätig.

Heike Rabe, Volljuristin, arbeitet seit 2000 als wissenschaftliche Mitarbeiterin überwiegend in nationalen und internationalen Forschungsprojekten zu den Themen häusliche Gewalt, Prostitution und Menschenhandel. Ausgesuchte Projekte: Evaluation des Prostitutionsgesetzes im Auftrag des BMFSFJ, Interviewstudie über Betroffene des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung im Auftrag des Bundeskriminalamtes, Machbarkeitsstudie über die Errichtung einer EU weiten Hotline für Betroffene des Menschenhandels im Auftrag der EU Kommission.



Vorwort der Stiftung „Erinnerung, Verantwortung und Zukunft“

Sklaverei ist illegal –
aber es gibt sie noch

Im Nürnberger Kriegsverbrechertribunal qualifizierten die alliierten Siegermächte die Zwangsarbeit, zu der die Nationalsozialisten Millionen von Ausländern deportiert hatten, als Sklaverei und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Fritz Sauckel, der Generalbevollmächtigte für den Arbeitseinsatz, wurde zum Tode verurteilt und hingerichtet.

Als mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Errichtung einer Stiftung „Erinnerung, Verantwortung und Zukunft“ im August 2000 endlich die ehemaligen Zwangsarbeiter selbst in den Mittelpunkt öffentlicher Aufmerksamkeit rückten, waren bereits die meisten von ihnen verstorben. Doch immerhin wurde mit dieser Stiftung erstmals der Versuch unternommen, den Opfern der nationalsozialistischen Sklaverei Geld auszuzahlen und mit dieser Geste anzuerkennen, dass ihnen Unrecht angetan worden war.

Auch nach Beendigung der Auszahlungen im Sommer 2007 besteht die Stiftung EVZ weiter und fördert Projekte, die in Erinnerung an die Opfer nationalsozialistischen Unrechts dazu beitragen sollen, Völkerverständigung und Menschenrechte zu stärken.

Die Stiftung EVZ tut dies nicht nur, weil es ihr mit dem im Jahr 2000 durch den Deutschen Bundestag verabschiedeten Gesetz aufgetragen wurde, sondern auch, weil sie darin eine Frage ihrer Glaubwürdigkeit sieht. Der Erziehungswissenschaftler Micha Brumlik^A schreibt über das öffentliche Gedenken in der deutschen Gesellschaft, dass dieses Gedenken an uns persönlich unbekannte Menschen, um ernst genommen werden zu

können, sich an einer aktiven Solidarität mit den Fernsten und Fremdesten heute messen lassen müsse.

Was liegt da für eine Stiftung, die mehrere Jahre lang insbesondere für ehemalige NS-Zwangsarbeiter tätig war, näher, als nach Formen von Zwangsarbeit heute zu fragen?

Mit der vorliegenden Publikation knüpft die Stiftung EVZ an ihre Zusammenarbeit mit dem Deutschen Institut für Menschenrechte zu diesem Thema an, die im Jahr 2006 mit einer gemeinsamen Veranstaltungsreihe zum Thema „Sklaverei heute“ begonnen hat.

Die Studie „Entschädigung und Entlohnung für Betroffene von Menschenhandel in Deutschland – Machbarkeitsstudie für einen Rechtshilfefonds“ von Heike Rabe eruiert die aktuelle Situation der Betroffenen in Deutschland und die Möglichkeiten, sie zu unterstützen. Von Menschenhandel sind in Deutschland Schätzungen zufolge etwa 15.000 Menschen betroffen, beispielsweise in der Prostitution, der Gastronomie, der Reinigungsbranche, in privaten Haushalten, der Landwirtschaft, der Lebensmittelindustrie, dem Baugewerbe, im Schaustellergewerbe und in der Transportbranche. Die Betroffenen stammen vor allem aus Bulgarien, Rumänien, der Russischen Föderation, der Ukraine, Polen, Tschechien, der Slowakei sowie aus Asien und Afrika.

Menschenhandel ist, wie der Beitrag „Ein Menschenrechtsansatz gegen Menschenhandel – Internationale Verpflichtungen und Stand der Umsetzung in Deutschland“ von Petra Follmar-Otto überzeugend darlegt, nicht allein eine Frage der Bekämpfung organisierter Kriminalität, sondern auch eine menschenrechtliche Herausforderung für staatliche Akteure.

^A Brumlik, Micha, Trauer und Solidarität. Zu einer Theorie öffentlichen Gedenkens. In: Brumlik, Micha und Kunik, Petra (Hrsg.), Reichspogromnacht. Vergangenheitsbewältigung aus jüdischer Sicht. Frankfurt a. M. (2) 1988, S. 111–119.

Vor diesem Hintergrund greift die Stiftung EVZ die in der Machbarkeitsstudie entwickelten Vorschläge auf. Sie fördert ein Projekt des Deutschen Instituts für Menschenrechte, das Betroffene von Menschenhandel und zeitgenössischer Zwangsarbeit dabei unterstützt, ihre Rechte auf Lohn und Entschädigung in Deutschland durchzusetzen. Im Mittelpunkt steht das Ziel, über Musterprozesse eine Rechtspraxis zu schaffen, die den Opfern die Durchsetzung ihrer Rechte ermöglicht und auf diese Weise auch eine präventive Wirkung entfaltet. Dafür sollen auch Schulungs- und Informationsmaterialien für staatliche und nichtstaatliche Akteure erstellt, Fortbildungen durchgeführt und Akteure im Kampf gegen Menschenhandel miteinander vernetzt werden.

Sklaverei ist heute überall illegal. Dennoch gibt es nach Schätzung der Internationalen Arbeitsorganisation weltweit über zwölf Millionen Menschen, die unter Freiheitsentzug, Drohungen und oftmals auch unmittelbarer Gewaltanwendung zur Arbeit gezwungen werden. In den Industrienationen werden Menschen

ganz überwiegend durch Menschenhandel in solche sklavereiähnliche Situationen gebracht. Die für den Menschenhandel und die damit verbundene Ausbeutung Verantwortlichen verbergen sich im Grenzbereich zwischen legaler und illegaler Wirtschaft, was die Komplexität einer wirksamen Bekämpfung dieses Phänomens erhöht. Die Opfer dieser Praxis sind meist wehrlos und bedürfen unserer Aufmerksamkeit, Beratung und Unterstützung. Sie in die Lage zu versetzen, ihre Rechte einzufordern und damit gleichzeitig dem Verbrechen des Menschenhandels entgegenzutreten, ist Anliegen des Rechtshilfefonds, den die Stiftung EVZ und das Deutsche Institut für Menschenrechte in diesem Jahr gemeinsam einrichten werden.

Berlin, Juni 2009

Dr. Martin Salm
Vorstandsvorsitzender der
Stiftung „Erinnerung, Verantwortung und Zukunft“



Vorwort des Deutschen Instituts für Menschenrechte

Dass Menschenhandel zu zeitgenössischen Formen von Sklaverei führt und als Menschenrechtsverletzung zu bewerten ist, hat sich mittlerweile herumgesprochen. Gleichwohl lässt sich feststellen, dass der Kampf gegen den Menschenhandel nach wie vor primär als Kriminalitätsbekämpfung verstanden und durchgeführt wird. Die Betroffenen sollen dabei als Informationsquellen und als Zeuginnen und Zeugen vor Gericht fungieren. Als Subjekte eigener Rechtsansprüche kommen sie hingegen nur am Rande vor. Obwohl die gesetzliche Möglichkeit für eine Teilhabe an Gerichtsprozessen als Nebenkläger/innen und für die Durchsetzung von Lohn-, Entschädigungs- und Schmerzensgeldansprüchen längst besteht, hat sich eine entsprechende Rechtspraxis in Deutschland bislang kaum etabliert. Es mangelt an Beratungs- und Unterstützungsangeboten, und pragmatische Wege zur Erhöhung der Erfolgchancen vor Gericht sind noch kaum je erprobt worden. Aus menschenrechtlicher Perspektive ist diese Situation nicht hinnehmbar.

Die Durchsetzung von Rechtsansprüchen hat für die Betroffenen von Menschenhandel – über die dadurch erhoffte, oft bitter notwendige materielle Kompensation hinaus – zugleich hohe symbolische Bedeutung. Denn dadurch kann es gelingen, dass die Betroffenen, die oft über einen langen Zeitraum hindurch unter einem totalen Verlust selbstbestimmter Lebensführung gelitten haben, sich wieder als eigenständige Subjekte

erleben. Ein aktives Eintreten für das eigene Recht bietet die Chance, auch ein Bewusstsein der eigenen Würde wiederzugewinnen und zu stärken. Ohne Beratung und Unterstützung auf diesem schwierigen Weg bleiben die Erfolgsaussichten allerdings minimal.

Die vorliegende Publikation identifiziert im ersten Teil bestehende Desiderate im Umgang mit Betroffenen von Menschenhandel und leitet daraus konkrete Empfehlungen für die Politik ab. Im zweiten Teil geht es um Optionen für die Einrichtung eines Rechtshilfefonds, der Beratungs- und Unterstützungsleistungen für Betroffene zur Verfügung stellen kann, um deren Bereitschaft und Erfolgsaussichten im Kampf um die Durchsetzung von Rechtsansprüchen zu stärken. Zugleich sind flankierende Maßnahmen – Aufklärung und Information – vorgesehen. Das Deutsche Institut für Menschenrechte wünscht sich, dass die Publikation dazu beitragen wird, einen menschenrechtlichen Ansatz bei der Bekämpfung von Menschenhandel vor allem auch in der deutschen Rechtspraxis voranzubringen.

Berlin, Juni 2009

Prof. Dr. Heiner Bielefeldt, Frauke Seidensticker
Vorstand
Deutsches Institut für Menschenrechte





Inhalt

A

PETRA FOLLMAR-OTTO
 Ein Menschenrechtsansatz gegen
 Menschenhandel –
 Internationale Verpflichtungen und
 Stand der Umsetzung in Deutschland 11

1	Einleitung	14
2	Menschenhandel – Definitionen, Abgrenzung und Daten	16
3	Ursachen von Menschenhandel und Ansätze zu seiner Überwindung	23
4	Menschenhandel als Menschenrechtsverletzung	30
5	Spezialisierte Abkommen und Normsetzung zu Menschenhandel	36
6	Schlussfolgerungen und Empfehlungen . .	43
	Literaturverzeichnis	48

B

HEIKE RABE
 Entschädigung und Entlohnung für
 Betroffene von Menschenhandel
 in Deutschland – Machbarkeitsstudie
 für einen Rechtshilfefonds. 53

1	Einleitung	56
2	Das Untersuchungsfeld	60
3	Entschädigung und Entlohnung	69
4	Zusammenfassung und Empfehlungen. . .	92
	Literaturverzeichnis	97
	Abkürzungsverzeichnis	99



A

» *[National anti-trafficking policies] usually build on the model of three P's – Protection, Prevention and Prosecution (with great emphasis on prosecution) without adequate consideration for the three R's – Rehabilitation, Reintegration and Redress for victims.* «

JOY NGOZI EZEILO, SONDERBERICHTERSTATTERIN
DER VEREINTEN NATIONEN ZU MENSCHENHANDEL,
AM 13. MAI 2009 VOR DER UN-GENERALVERSAMMLUNG

Ein Menschenrechtsansatz gegen Menschenhandel

Internationale Verpflichtungen und Stand der
Umsetzung in Deutschland

Petra Follmar-Otto

A Inhalt

1	Einleitung.	14		
2	Menschenhandel – Definitionen, Abgrenzung und Daten	16		
2.1	Definition	16		
2.2	Notwendige Abgrenzungen	17		
2.2.1	Menschenhandel – Menschensmuggel (Schleusung)	17		
2.2.2	Menschenhandel – irreguläre Migration .	18		
2.2.3	Menschenhandel – Organisierte Kriminalität	18		
2.2.4	Menschenhandel – Zwangsprostitution . .	19		
2.2.5	Menschenhandel – Zwangsverheiratung .	19		
2.3	Daten und Fakten über Menschenhandel	20		
2.3.1	Das Ausmaß von Menschenhandel weltweit	20		
2.3.2	Die Gender-Dimension von Menschenhandel	21		
2.3.3	Herkunfts-, Transit- und Zielstaaten	21		
3	Ursachen von Menschenhandel und Ansätze zu seiner Überwindung. . . .	23		
3.1	Ursachen von Menschenhandel	23		
3.2	Ansätze zur Überwindung von Menschenhandel	23		
3.2.1	Kriminalitätsbekämpfung	23		
3.2.2	Grenzsicherung und Bekämpfung illegaler Migration	24		
3.2.3	Prävention	25		
3.2.4	Nachfrageorientierung – insbesondere der Umgang mit Prostitution	26		
3.2.5	Stärkung der Betroffenen	26		
3.3	Zum Stand in Deutschland	27		
3.3.1	Rechtsreformen	27		
3.3.2	Kooperation in der Praxis.	27		
3.3.3	Nichtstaatliches Unterstützungs- und Beratungssystem für Betroffene von Frauenhandel.	28		
3.3.4	Probleme in der Identifikation	28		
3.3.5	Kein Identifikations- und Unterstützungs- system für Menschenhandel außerhalb der kommerziellen sexuellen Ausbeutung . . .	29		
4	Menschenhandel als Menschenrechtsverletzung	30		
4.1	Explizite Normierung des Verbots des Menschenhandels.	30		
4.2	Einordnung in den Kontext der Verbote von Sklaverei und Zwangsarbeit.	31		
4.3	Fortentwicklungen des Menschenrechtsverständnisses.	32		
4.3.1	Stärkung der Menschenrechte von Frauen	33		
4.3.2	Menschenrechtliche Pflichtentrias: Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungs- pflichten.	34		
4.3.3	Menschenhandel als Ausdruck rassistischer Diskriminierung.	34		
5	Spezialisierte Abkommen und Normsetzung zu Menschenhandel . .	36		
5.1	UN-Palermo-Protokoll gegen Menschenhandel	36		
5.1.1	Überblick über die Inhalte des Zusatzprotokolls	36		
5.1.2	Umsetzung in Deutschland	37		

5.2	Europaratskonvention zur Bekämpfung des Menschenhandels	37	6.1.4	Strafverfolgung und Opferschutz im Strafverfahren	45
5.2.1	Entstehungsgeschichte	37	6.1.5	Eigenständige Opferrechte	45
5.2.2	Überblick über die Inhalte der Konvention	38	6.1.6	Programme für Integration, Schutz und Rückkehr von Betroffenen	45
5.2.3	Bewertung der Konvention	40	6.1.7	Menschenrechte im Kontext der Rückkehr und Rückführung	46
5.2.4	Ratifikation und Umsetzung in Deutschland	41	6.2	Empfehlungen für die weitere Bearbeitung des Politikfelds in Deutschland	46
5.3	Rechtsetzung in der Europäischen Union	41	6.2.1	Ratifikation und Umsetzung der Europaratskonvention	46
5.3.1	Geltende Rechtslage	41	6.2.2	Von der Dominanz der Strafverfolgung zu einem menschenrechtlichen Ansatz an (Arbeits-) Migration	46
5.3.2	Entwicklungen der Rechtslage	41	6.2.3	Abkopplung der Opferrechte von der Strafverfolgung	47
6	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	43	6.2.4	Menschenrechtliches Monitoring und Evaluierung der Maßnahmen gegen Menschenhandel	47
6.1	Elemente eines Menschenrechtsansatzes gegen Menschenhandel	43	Literaturverzeichnis	48	
6.1.1	Prävention in den Herkunftsländern	43			
6.1.2	Gestaltung von Migrationsprozessen ...	44			
6.1.3	Stärkung der Betroffenen in der Wahrnehmung ihrer Rechte, insbesondere Rechte in der Arbeit	44			

1 Einleitung

Seit über einem Jahrzehnt ist das zuvor marginalisierte Phänomen Menschenhandel zu einem Thema des politischen Mainstream geworden. Dabei wird Menschenhandel nicht nur als schwere Form von organisierter, grenzüberschreitender Kriminalität wahrgenommen, sondern auch als Menschenrechtsverletzung gebrandmarkt. Eine Vielzahl internationaler, regionaler und nationaler Initiativen und Programme wurde aufgelegt. Mit dem UN-Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels von 2000 und der Europaratskonvention zur Bekämpfung des Menschenhandels von 2005 sind auch spezialisierte Rechtsinstrumente entstanden, die wiederum regionale und nationale Rechtsänderungen angestoßen haben.

Trotz dieser Entwicklungen bleibt Menschenhandel für Deutschland und andere industrialisierte Staaten eine der drängendsten menschenrechtlichen Fragen: Erstens ist – nach allem, was sich trotz der gebotenen Skepsis gegenüber Zahlen zu Menschenhandel sagen lässt – das Ausmaß von Menschenhandel in Europa und weltweit unvermindert hoch. Zum zweiten ist die Entwicklung von Opferrechten trotz der hohen Aufmerksamkeit für das Thema in Deutschland nur unwesentlich vorgekommen: Noch immer wird der größte Teil der Betroffenen nicht als Opfer von Menschenhandel identifiziert. Auch die identifizierten Betroffenen können Rechte auf (vorübergehenden) Aufenthalt, sichere Unterbringung, materielle und psychosoziale Unterstützung, Entlohnung und Entschädigung in der Praxis nur wahrnehmen, wenn sie als Zeuginnen oder Zeugen in Strafverfahren auftreten. Es fehlt an der Wahrnehmung der Betroffenen als Rechtssubjekte, an Rechtsklarheit und Rechtssicherheit. Zum dritten erfolgt keine Einbindung der Prävention von Menschenhandel in eine menschenrechtsorientierte Gestaltung von (Arbeits-) Migration insgesamt, die darauf abzielt, dass reguläre und irreguläre Migrantinnen und Migranten erst gar

nicht in ausbeuterische und sklavereiähnliche Situationen gelangen.

Es sei genug über Menschenhandel geredet worden, nun sei Zeit zu handeln, wird vielerorts publikumswirksam verkündet.¹ Dies ist sicher richtig – angesichts der bereits ergriffenen Maßnahmen ist es jedoch auch notwendig, die dem Handeln zugrunde liegenden Konzepte und die menschenrechtlichen Auswirkungen der Maßnahmen gegen Menschenhandel zu überprüfen. Von Menschenhandel Betroffene befinden sich in einem spannungsreichen politischen Feld zwischen Verbrechensbekämpfung, Migrationspolitik und Menschenrechten. In vielen Staaten, darunter auch Deutschland, liegt der Schwerpunkt der Maßnahmen und der Rechtsreformen noch immer auf der Strafverfolgung. Ein Menschenrechtsansatz ist noch nicht vollständig entwickelt worden. Auch die spezifischen völkerrechtlichen Instrumente zu Menschenhandel decken längst nicht alle Verpflichtungen ab, die sich aus den menschenrechtlichen Kernverträgen wie dem UN-Zivil- und Sozialpakt oder der Frauenrechtskonvention (CEDAW) ergeben. Maßnahmen gegen Menschenhandel können sogar zur Verletzung von Menschenrechten (potenziell) Betroffener oder anderer Gruppen – wie Migrantinnen und Migranten oder Prostituierten – führen. In einigen Kontexten wird die Bekämpfung des Menschenhandels auch als Vorwand zur Einführung restriktiver und repressiver Maßnahmen in der Migrations- oder Sicherheitspolitik oder in der Regulierung von Prostitution benutzt. Die vorliegende Studie will daher einen Beitrag zur Analyse der Politik gegen Menschenhandel aus menschenrechtlicher Perspektive leisten.

In der öffentlichen Diskussion zeigen sich häufig Unschärfen hinsichtlich der Beschreibung des Phänomens, die ein wirksames und angemessenes Vorgehen gegen Menschenhandel erschweren. Die Studie beginnt

¹ Vgl. etwa den englischen Titel der Europaratskonvention (Convention on Action against Trafficking in Human Beings) oder den Titel der EU-Konferenz zum Anti-Trafficking Day 2007 (Trafficking in human beings – time for action!).

daher mit Definitionen, notwendigen Abgrenzungen und Daten und Fakten zu Menschenhandel (Kapitel 2). Das dritte Kapitel beschäftigt sich mit den Ursachen von Menschenhandel, mit verschiedenen Ansätzen zu seiner Bekämpfung und beschreibt den Status quo in Deutschland. Im vierten Kapitel wird näher erläutert, wie das Verbot des Menschenhandels und daraus resultierende Staatenpflichten in den Menschenrechten verankert sind. Danach werden die jüngeren spezialisierten völkerrechtlichen Abkommen zu Menschenhandel sowie die Rechtsetzung der Europäischen Union vorgestellt (Kapitel 5). Ein Schwerpunkt liegt dabei auf der Europaratskonvention, die den Anspruch erhebt, Menschenhandel in einem Menschenrechtskontext zu behandeln. Das Abschlusskapitel fasst Elemente eines

Menschenrechtsansatzes gegen Menschenhandel zusammen und spricht Empfehlungen für die weitere Bearbeitung des Politikfeldes aus.

Die Studie konzentriert sich auf den Handel mit erwachsenen Menschen. Im Vordergrund stehen Frauen, die unter den von Menschenhandel Betroffenen in Europa die überwiegende Mehrheit darstellen. Das Feld des Kinderhandels wird im Rahmen dieser Studie nicht bearbeitet. Hinsichtlich dieses Themas wird auf eine in Kürze erscheinende, vergleichende Studie der Grundrechteagentur der Europäischen Union hingewiesen, die den Rechtsrahmen und die Maßnahmen zu Kinderhandel in den Mitgliedstaaten der EU untersucht.

2 Menschenhandel – Definitionen, Abgrenzung und Daten

2.1 Definition

Menschenhandel ist ein globales Phänomen, von dem überproportional Frauen und Kinder betroffen sind. Es umfasst sehr unterschiedliche tatsächliche Fälle – Menschen werden unter Einsatz unterschiedlichster Zwangs- und Täuschungsmittel und für eine Myriade ausbeuterischer und missbräuchlicher Zwecke gehandelt. Viele Täter und Täterinnen agieren in großen Netzwerken der Organisierten Kriminalität. Ebenso gibt es aber Fälle, in denen die Täter oder Täterinnen aus dem näheren sozialen Umfeld der Betroffenen stammen. Auch internationale Heiratsagenturen oder Arbeitsvermittlungen können an Menschenhandel beteiligt sein.

Lange gab es keine international anerkannte Definition von Menschenhandel, und es wurden deshalb unterschiedliche Konzepte zugrunde gelegt: So war fraglich, ob unter den Begriff lediglich der Handel von Menschen zum Zweck sexueller oder – noch weiter einschränkend – kommerzieller sexueller Ausbeutung zu verstehen ist, oder ob andere Formen der Ausbeutung ebenfalls mit umfasst sind. Die Beschränkung des Begriffs auf die sexuelle Ausbeutung hatte eine Fokussierung auf Frauen zur Folge, so dass vielfach auch von Frauenhandel gesprochen wurde. Daneben wurde in einigen Definitionen ein Grenzübertritt des Opfers vorausgesetzt, während andere auch innerstaatlichen Menschenhandel umfassten. Die Streitigkeiten um eine Definition standen vor dem Hintergrund, dass Menschenhandel zunächst überwiegend im strafrechtlichen Kontext mit seinen besonderen Anforderungen an die Bestimmtheit und Klarheit des Tatbestandes thematisiert wurde.²

Es setzte sich die Erkenntnis durch, dass sich trotz der unterschiedlichen Erscheinungsformen von Menschenhandel weltweit gemeinsame Kernelemente identifizieren lassen, die Grundlage für eine weite und zugleich bestimmte Definition sein können: Die Betroffenen werden aus ihrem vertrauten sozialen oder kulturellen Umfeld herausgelöst, wobei wohl die Ortsveränderung, nicht aber die Überschreitung von Grenzen konstituierendes Element ist. Zwang, Täuschung oder die Ausnutzung einer Machtposition werden eingesetzt, um die Betroffenen zu zwingen, unter ausbeuterischen bis hin zu sklavereiähnlichen Bedingungen zu arbeiten oder zu leben. Den Betroffenen werden der freie Wille und die Kontrolle über ihre Körper genommen. Trotz der Vielfalt der Zwecke, zu denen Menschen gehandelt werden und der unterschiedlichen Kontexte des Menschenhandels geht es in fast allen Fällen um die *wirtschaftliche* Ausbeutung von Menschen, sei es nun im Kontext der kommerziellen sexuellen Ausbeutung, sei es Zwangsarbeit im Bergbau, der Einsatz von Kindern in der Kriminalität oder die zwangsweise Entnahme von Organen.

Diese gemeinsamen Kernelemente des Menschenhandels sind in die erste international rechtsverbindliche Definition eingeflossen, die im UN-Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels vom 15. November 2000 (Palermo-Protokoll), welches das UN-Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende internationale Kriminalität ergänzt, verankert ist. Das Protokoll verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Kriminalisierung des Menschenhandels sowie zu Maßnahmen zum Schutz der Opfer und zur Prävention.³

- 2 Die unterschiedlichen Konzepte spielten bei der Verhandlung des UN-Protokolls zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels vom 15.11.2000 (Palermo-Protokoll) eine große Rolle; vgl. Report of the Ad Hoc Committee on the Elaboration of a Convention against Transnational Organized Crime on the work of its first to eleventh sessions, UN Doc A/55/383. Die Kontroverse hinsichtlich der Einordnung von Prostitution setzt sich auch bei der Interpretation der Definition durch die Vertragsstaatenversammlung fort; vgl. Hahn, Kristina (2007), S. 105–108. Zu den verschiedenen Definitionen vor dem Palermo-Protokoll vgl. Pearson (2005), S. 20 ff.
- 3 Näheres zum Protokoll siehe unten, 5.1.

Nach der Definition aus Art. 3 des Palermo-Protokolls besteht der Tatbestand des Menschenhandels aus drei Elementen:

- Einer objektiven Tathandlung („die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder den Empfang von Personen“); dabei ist es nicht erforderlich, dass Grenzen überquert werden;
- dem Tatmittel, das heißt dem Einsatz von Zwangs- oder Täuschungsmitteln („durch Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit oder durch Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die Gewalt über eine andere Person hat“);
- und dem ausbeuterischen Zweck der Handlung („Ausnutzung der Prostitution anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder sklavenähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Entnahme von Körperorganen“).⁴

Diese Definition hat einen starken Einfluss auf die weitere Rechtsetzung zu Menschenhandel entfaltet; so wurde sie weitgehend etwa in der Rechtsetzung der Europäischen Union,⁵ des Europarates,⁶ sowie in vielen nationalen Rechtsordnungen⁷ übernommen. Auch Deutschland hat sein Strafrecht im Jahr 2005 weitgehend entsprechend dieser Definition reformiert und neben dem bereits zuvor strafbaren Handel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung auch den Handel zum Zweck der Arbeitsausbeutung aufgenommen.⁸

2.2 Notwendige Abgrenzungen

In der öffentlichen Diskussion werden oft Unklarheiten über die Konturen des Phänomens Menschenhandel deutlich. So werden etwa Menschenhandel und Menschen schmuggel beziehungsweise illegale Migration

vermischt, Menschenhandel wird mit Zwangsprostitution und Zwangsverheiratung gleichgesetzt oder Menschenhandel wird lediglich im Rahmen organisierter Kriminalität verortet. Die bereits dargestellte Definition macht Abgrenzungen möglich. Dabei wird deutlich, dass das Element der Einschränkung des Selbstbestimmungsrechts und der Bewegungs- und Entscheidungsfreiheit sowie der ausbeuterische Zweck wesentlich sind.

2.2.1 Menschenhandel – Menschenschmuggel (Schleusung)

Im Gegensatz zum Menschenhandel, bei dem die Täter oder Täterinnen die Betroffenen durch den Einsatz von Zwang oder durch Täuschung in eine Situation der Ausbeutung bringen, bezeichnen die Begriffe Menschenschmuggel oder Schleusung einvernehmliche Hilfeleistungen zum illegalen Grenzübertritt.⁹ Menschenschmuggel kann jedoch im Einzelfall in Menschenhandel münden, wenn die Betroffenen nach einer zunächst freien Entscheidung zur Migration mittels eines Schleusers die Kontrolle über ihre Bewegungs- oder Entscheidungsfreiheit verlieren, etwa durch Abnahme der Papiere oder den Zwang zum ‚Abarbeiten‘ des Schleuserlohns unter dessen Kontrolle im Zielland.

Neben der Abgrenzung über den Einsatz von Zwang oder Täuschung ist auch zu berücksichtigen, dass Menschenhandel weder einen illegalen, noch überhaupt einen Grenzübertritt voraussetzt. Man nimmt an, dass – ähnlich wie bei Flucht- und Migrationsbewegungen insgesamt – Menschenhandel weltweit überwiegend innerhalb von Staatsgrenzen stattfindet.¹⁰ Auch innerhalb Deutschlands sind Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit Opfer von Menschenhandel.¹¹ Zudem reist von den ausländischen Menschenhandelsopfern, die den deutschen Behörden bekannt werden, etwa die Hälfte legal nach Deutschland ein.¹²

⁴ Sind Kinder oder Jugendliche betroffen, ist nach Art. 3 c) des Palermo-Protokolls Menschenhandel bereits verwirklicht, wenn eine der Tathandlungen zu einem ausbeuterischen Zweck vorgenommen wird. Eine Zwangs- oder Täuschungshandlung ist dagegen nicht erforderlich.

⁵ EU, Rahmenbeschluss des Rates vom 19. Juli 2002 zur Bekämpfung des Menschenhandels (2002/629/JI), Art. 1.

⁶ Europaratskonvention zur Bekämpfung des Menschenhandels (ETS Nr. 197) vom 16.05.2005, Art. 4.

⁷ Synopse der Rechtslage in den EU-Staaten: Europol (2005).

⁸ §§ 232–233 a StGB.

⁹ Markiert wurde dieser Unterschied durch die Verabschiedung eines zweiten Zusatzprotokolls zum UN-Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, das Protokoll gegen den Schmuggel von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg.

¹⁰ US Department of State (2008), S. 7. Zur Problematik der empirischen Erfassung von Menschenhandel siehe 2.3. Zu internationalen und regionalen Handelsbewegungen vgl. United Nations Office on Drug and Crime (UNODC) (2006), S. 85 ff.

¹¹ Bundeskriminalamt (2007), S. 7: 27 Prozent. Es wäre allerdings näher zu untersuchen, ob es Unterschiede in der Reichweite des Hellfeldes zwischen deutschen und nichtdeutschen Opfern gibt.

¹² Das BKA gibt den Anteil legal einreisender Opfer in den Bundeslagebildern 2000 bis 2004 mit zwischen 47 und 70 Prozent an. Die Lagebilder 2005 bis 2007 enthalten keine Aussagen zur Legalität der Einreise.

2.2.2 Menschenhandel – irreguläre Migration

Aus ähnlichen Gründen kann Menschenhandel nicht als Teilmenge irregulärer Migration verstanden werden; auch hier gibt es nur Überschneidungsbereiche. Wie für die Gruppe irregulärer Migranten insgesamt gilt auch für die Betroffenen von Menschenhandel, dass sie häufig mit einem legalen Status (etwa als Touristen) einreisen und erst während ihres Aufenthalts in Deutschland irregulär werden.

Die aufenthaltsrechtliche Illegalität erhöht die Verletzlichkeit für Ausbeutung. Menschenhandel findet jedoch ebenso unter Fassaden der Legalität statt, etwa in Au Pair-Verhältnissen, bei Haushaltshilfen von Diplomaten, unter dem Deckmantel der Ehe oder von Subunternehmertum und Saisonarbeit.¹³ In diesen Fällen ist die aufenthaltsrechtliche Abhängigkeit vom konkreten Arbeitsverhältnis problematisch, da die Betroffenen durch die Gefahr, mit der Lösung aus dem Ausbeutungsverhältnis in die Illegalität abzurutschen, erpressbar werden.¹⁴

Schwierig wird die Abgrenzung dort, wo irreguläre Migranten gezwungen sind, unter schlechten Arbeitsbedingungen zu arbeiten. Wann ist ein Grad von Ausbeutung und Zwang erreicht, der die Voraussetzungen der Definitionen von Menschenhandel, Zwangsarbeit oder sklavereiähnlichen Bedingungen erfüllt? Das deutsche Strafrecht wählt in § 233 Abs. 1 zur Abgrenzung neben dem Bezug auf die völkerrechtlich definierten Begriffe von Sklaverei, Leibeigenschaft und Schuldknechtschaft das Tatbestandsmerkmal „Arbeitsbedingungen, die in einem auffälligen Missverhältnis zu den Arbeitsbedingungen anderer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer stehen, welche die gleiche oder eine vergleichbare Tätigkeit ausüben.“¹⁵ Ein auffälliges Missverhältnis soll nach der Rechtsprechung zu dem insofern gleichlautenden Delikt des Leistungswuchers nach § 291 Abs. 1 Nr. 3 StGB bei einer Entlohnung von weniger als zwei Drittel des üblichen Lohns vorliegen.¹⁶ Trotz dieser auf den ersten Blick weiten Fassung des Tatbestands scheint die Praxis bislang zu einer eher restriktiven Auslegung zu neigen, was vermutlich auch

darin liegt, dass bislang erst wenige Fälle von Menschenhandel zur Ausbeutung der Arbeitskraft als solche identifiziert werden.¹⁷ Zu berücksichtigen sind auch die Ergebnisse der qualitativen Untersuchung zu Menschenhandel und Arbeitsausbeutung in Deutschland durch Norbert Cyrus, dass nicht selten zunächst einvernehmlich begründete Arbeitsverhältnisse in einem schleichenden Prozess in Nötigungs- und Zwangsverhältnisse übergehen, was eine trennscharfe Unterscheidung erschwert.¹⁸

Der Fokus von Behörden auf den anhand einfacher Tatsachen festzustellenden illegalen Aufenthalt oder die illegale Beschäftigung führt dazu, das Opfer von Menschenhandel nicht identifiziert werden. Zugleich bedient die mediale Darstellung ein Bild von gekidnappten, verschleppten und eingesperrten Menschenhandelsopfern. In einer Vielzahl von Fällen jedoch entscheiden sich die Betroffenen zur Migration; erst während des Migrationsprozesses kommt es zu einem Kontrollverlust, der in Verhältnisse extremer Abhängigkeit führt.¹⁹ Auch in den Zielländern bilden die Fälle, in denen die Betroffenen vollkommen isoliert und zum Beispiel rund um die Uhr eingesperrt werden, wohl die Ausnahme. Häufig wird die Kontrolle vielmehr über Schuldknechtschaft, die Bedrohung der Familie im Herkunftsland, Einschüchterungen im Hinblick auf deutsche Behörden oder die Wegnahme von Dokumenten ausgeübt.²⁰ Es scheint daher sinnvoll, bei der Abgrenzung den Fokus auf die Beschränkung des Selbstbestimmungsrechtes zu legen: Menschenhandel liegt dann vor, wenn aus Sicht der Betroffenen keine reale Exit-Option aus der ausbeuterischen Situation besteht.

2.2.3 Menschenhandel – Organisierte Kriminalität

Menschenhandel wird vielfach vor allem als Phänomen grenzüberschreitender organisierter Kriminalität betrachtet, insbesondere die Schleuserkriminalität in mafiösen Strukturen. Unzweifelhaft operieren die Täter häufig in Netzwerken organisierter Kriminalität. Zugleich besteht im Hinblick auf diese Gruppen ein

¹³ Cyrus (2005), S. 15 ff.: zu Au Pairs in Hausarbeit, Saisonarbeitenden in der Landwirtschaft, Werkvertragsnehmern im Baugeberwerb; Ban Ying e.V., Eingabe an den UN-Frauenrechtsausschuss, zu Haushaltshilfen von Diplomaten. <http://www.ban-ying.de/pageger/start.htm>

¹⁴ Cyrus (2005), S. 77 f.; vgl. auch Mentz (2001) S. 174 ff., zur Rechtslage vor Inkrafttreten des Aufenthaltsgesetzes.

¹⁵ Kritisch zu der Fassung des Tatbestandes („sprachlich missglückt“ und „systematisch unpassend“) Tröndle/Fischer (2007), § 233 Rn. 2.

¹⁶ Tröndle/Fischer (2007), § 291, Rn. 19.

¹⁷ Im Jahr 2006 wurden 92 Fälle des § 233 mit 101 Opfern in der Polizeilichen Kriminalstatistik registriert. BKA (2007), S. 11.

¹⁸ Cyrus (2005), S. 74 ff.

¹⁹ Mentz (2001), S. 67 ff., Cyrus (2005), S. 70 ff.

²⁰ BKA (2004), S. 14 ff.

besonderes staatliches Strafverfolgungsinteresse.²¹ Daher liegt der Fokus polizeilicher Ermittlungen auf diesen Fällen des Menschenhandels, so dass über diese wiederum das fundierteste Zahlenmaterial vorliegt.²² Es gibt jedoch auch Fälle, bei denen die Täter und Täterinnen aus dem näheren sozialen oder gar familiären Umfeld der Betroffenen stammen, etwa wenn bereits ins Zielland migrierte Verwandte oder Bekannte Betroffene in Zwangsverhältnisse vermitteln und davon wirtschaftlich profitieren.

2.2.4 Menschenhandel – Zwangsprostitution

Frauenhandel in die Prostitution und andere Zweige der Sexindustrie macht den größten Anteil des Handels mit Menschen nach Westeuropa aus und ist in vielen Fällen mit gravierenden Verletzungen des Rechts auf sexuelle Selbstbestimmung und mit erheblichen Gewalterfahrungen verbunden.²³ Die betroffenen Frauen erleiden dadurch zum Teil schwere Traumatisierungen. Die Definition von Menschenhandel ist jedoch weiter und umfasst auch den Handel zum Zweck wirtschaftlicher Ausbeutung in anderen Sektoren, sowie den Handel in die Ehe.

Zugleich kommt es im nach wie vor tabuisierten Bereich der Prostitution in besonderem Maße zu falschen Zuschreibungen: Migrierte Prostituierte werden häufig pauschal als Opfer von Menschenhandel oder als Zwangsprostituierte eingeordnet; so geschehen etwa in der Diskussion um Zwangsprostitution im Kontext der Fußballweltmeisterschaft in Deutschland 2006.²⁴ Eine Vielzahl von regulären und irregulären Migrantinnen in Europa arbeitet jedoch freiwillig in der Prostitution und anderen Bereichen der Sexindustrie. Diese Frauen pauschal zu in die Prostitution gezwungenen Opfern zu erklären, würde ihre Selbstbestimmungsrechte missachten. Sie sind aber – wie die gesamte Gruppe von Migrantinnen und Migranten mit prekärem Status – häufig gezwungen, schlechtere Arbeitsbedingungen und geringere Löhne zu akzeptieren, sie können in größerer Abhängigkeit gegenüber Dritten stehen und zumindest einige Arten von Prostitutionsausübung bergen eine besondere Gefahr von Gewalttaten seitens der Freier. Diese Faktoren führen zu einer besonderen

Verletzlichkeit für Menschenhandel und müssen daher in einem Präventionsansatz berücksichtigt werden.

Zugleich besteht eine Tendenz, ein Bild der Opfer von Frauenhandel zu zeichnen, das jene Frauen ausschließt, die sich für die Arbeit als Prostituierte im Zielland entscheiden. Ein erheblicher Teil der Frauenhandelsopfer trifft eine solche Entscheidung, wird aber über die Arbeitsbedingungen und Verdienstmöglichkeiten massiv getäuscht oder im Verlauf des Migrationsprozesses durch Schuldknechtschaft oder Gewalt in ein Zwangsverhältnis gebracht.²⁵ Falsche Opferbilder führen zu Schwierigkeiten bei der Identifikation von Opfern.

Die gängige Unterscheidung zwischen Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung und zum Zweck der (kommerziellen) sexuellen Ausbeutung kann ebenfalls irreführend sein. Kennzeichnend ist in beiden Fällen die massive Einschränkung der Selbstbestimmung mit dem Ziel *wirtschaftlicher Ausbeutung* der Betroffenen. Die Unterscheidung kann dazu führen, dass Tatbestandselemente des Menschenhandels in beiden Fällen unterschiedlich interpretiert werden. Zudem verdeckt sie, dass die Situation des Kontrollverlusts, in der sich alle Menschenhandelsopfer befinden, insbesondere für Frauen die Gefahr sexualisierter Gewalt stark erhöht.

2.2.5 Menschenhandel – Zwangsverheiratung

Teilweise wird auch die in jüngerer Zeit stark in den Fokus der innenpolitischen Diskussion gerückte Zwangsverheiratung als ein Unterfall von Menschenhandel in Form des Ehehandels betrachtet. Auch hier gibt es jedoch nur Überschneidungsbereiche, wenn das Eingehen der Ehe im Kontext einer Migrationsbewegung erzwungen wird.²⁶ Es gibt Fälle von Zwangsverheiratung ohne die für den Menschenhandel konstitutive Ortsveränderung und Herauslösung aus dem sozialen und kulturellen Kontext; in diesen Fällen dient die Verheiratung vielmehr der Kontrolle innerhalb des familiären und sozialen Kontextes.²⁷ Während Betroffene von Zwangsverheiratung gegen ihren Willen zur Eingehung der Ehe gezwungen werden, haben sich viele Opfer des Ehehandels freiwillig zur Migration mittels der Einge-

²¹ Vgl. BKA (2005), S. 3.

²² Vgl. etwa Europol (2006).

²³ Vgl. Follmar-Otto (2009).

²⁴ Prasad/Rohner (2006).

²⁵ BKA (2007), S. 10: 30 Prozent der Opfer waren mit der Prostitutionsausübung einverstanden.

²⁶ Zu den Überschneidungsbereichen vgl. Huda (2007).

²⁷ Vgl. die Beiträge in BMFSFJ (2007a).

hung einer Ehe entschieden. Für den Ehehandel typisch sind die Täuschung der Frauen über die Rahmenbedingungen der Heiratsmigration und der Zwang zur Aufrechterhaltung der Ehe unter untragbaren Bedingungen. Sowohl vom Ehehandel als auch von der Zwangsverheiratung abzugrenzen sind Fälle durch Verwandte oder durch Agenturen arrangierter Ehen mit Partnern in reichen Industrienationen, wenn diese Ehen den Erwartungen der Partner gerecht werden und im gegenseitigen Respekt vor der Selbstbestimmung geführt werden, auch wenn diese Ehen nicht dem heutigen westlichen Ideal der Liebesheirat entsprechen.²⁸

2.3 Daten und Fakten über Menschenhandel

2.3.1 Das Ausmaß von Menschenhandel weltweit

Aussagen über das Ausmaß von Menschenhandel scheinen nach wie vor problematisch. Einigkeit herrscht darüber, dass Kriminalitätsstatistiken, die das Hellfeld von Fällen wiedergeben, wenig aussagekräftig sind. Angaben über Schätzungen des tatsächlichen weltweiten oder regionalen Ausmaßes erfolgen häufig auf unklarer definitorischer und methodischer Grundlage. So beziehen sich einige Zahlen nur auf Menschenhandel in die Prostitution, andere auch auf den Handel in andere Sektoren. In einigen Fällen ist keine klare Abgrenzung zwischen Menschenhandel und Menschen schmuggel, also der Schleusung illegaler Migrantinnen und Migranten, erkennbar. Unterschiede können sich auch im Hinblick darauf ergeben, ob nur grenzüberschreitender oder auch interner Menschenhandel erfasst wird, oder ob ausschließlich Fälle im Kontext der internationalen organisierten Kriminalität erfasst werden. Nicht selten ist festzustellen, dass bestimmte Zahlen – oft ohne detaillierte Angaben zu Quellen – wieder und wieder zitiert werden und so zu einer eigenen Realität gelangen, ohne dass ihre empirischen Grundlagen geklärt wären.²⁹ Häufig zitiert werden etwa Angaben aus dem jährlichen ‚Trafficking in Persons

Report‘ des US-amerikanischen Außenministeriums.³⁰ Dort ist von circa 800.000 Opfern die Rede, die jährlich weltweit grenzüberschreitend gehandelt werden, wobei keine Angaben zur Erhebungsmethode gemacht werden. Von Menschenhandel innerhalb von Staaten sind nach Schätzungen des Außenministeriums weitere Millionen Menschen betroffen. Europol geht von „Hunderttausenden“ Opfern aus, die jährlich zum Zweck der sexuellen Ausbeutung und der Arbeitsausbeutung in die Staaten der Europäischen Union gehandelt werden, und stellt in den letzten Jahren deutlich steigende Opferzahlen fest.³¹ Der zweite Bericht des UN-Büros für Drogen- und Verbrechenbekämpfung (UNODC) kompiliert weltweit Daten der Strafverfolgungsbehörden zu Menschenhandel, weist jedoch darauf hin, dass aus diesen stärker auf die Aktivitäten der Strafverfolgungsbehörden geschlossen werden kann als auf die realen Zahlen von Taten und Opfern.³²

Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) hat mit einer groß angelegten Studie zum Ausmaß und zu den Formen von Zwangsarbeit weltweit den Versuch unternommen, auf der Basis einer anerkannten statistischen Methode verlässliches Zahlenmaterial bereitzustellen. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass sich in den industrialisierten Staaten derzeit 270.000 Menschen in Zwangsarbeit als Ergebnis von Menschenhandel befinden.³³ Demgegenüber weist das Bundeslagebild Menschenhandel 2007 für das Hellfeld in Deutschland die Zahl von 790 Opfern von Menschenhandel aus.³⁴ Der Handel in die Ehe wird bei keiner der genannten Statistiken explizit erfasst.

So unsicher die Datenlage auch ist, scheint jedoch klar zu sein, dass sich das Ausmaß des Menschenhandels zumindest auf hohem Niveau hält und dass Menschenhandel auch ein Teilphänomen der im Zuge der Globalisierung zunehmenden weltweiten Migration ist. Menschenhandel gehört zugleich zu den lukrativsten Formen organisierter Kriminalität, da den nach wie vor geringen Risiken für die Täter und Täterinnen enorme Gewinnspannen gegenüberstehen.³⁵ Die ILO geht weltweit von jährlichen Gewinnen aus der Zwangsarbeit gehandelter

²⁸ Ruenkaew (2003).

²⁹ Einen Überblick über Zahlen aus verschiedenen Quellen gibt ein UNESCO-Projekt, <http://www.unescobkk.org/culture/our-projects/protection-of-endangered-and-minority-cultures/trafficking-and-hivaid-protection/projects/trafficking-statistics-project/data-comparison-sheet/>

³⁰ US Department of State (2008), S. 7. Der Bericht wird seit dem Trafficking Victims Protection Act von 2000 jährlich erstellt.

³¹ Europol (2008), S. 1.

³² UNODC (2009), S. 14–19.

³³ Internationales Arbeitsamt (2005); Belsler/de Cock/Mehran (2005). Für die Schätzung wurde die statistische Methode des Doppelstichprobenverfahrens angewendet.

³⁴ Bundeskriminalamt (BKA) (2007), S. 8, 11.

³⁵ UNODC (2006), S. 68 ff.; Europol (2008), S. 6.

Menschen von 31,6 Milliarden US-Dollar aus, wobei davon knapp 28 Milliarden auf die kommerzielle sexuelle Ausbeutung entfallen.³⁶

2.3.2 Die Gender-Dimension von Menschenhandel

Trotz der Schwierigkeit empirischer Aussagen über das Ausmaß des Menschenhandels wird deutlich, dass in der vermutlich weit überwiegenden Zahl der Fälle Menschenhandel gleichbedeutend ist mit dem Handel von Frauen und Mädchen. Durch den Bezug auf den strafrechtlich geschlechtsneutral formulierten Begriff des Menschenhandels rückt in den Hintergrund, dass neben einer Vielzahl von Push- und Pull-Faktoren die Grundursachen für Menschenhandel in der Verweigerung elementarer Menschenrechte von Frauen und massiver, häufig mehrdimensionaler Diskriminierung von Frauen liegen.³⁷ Wenig beachtet ist bislang die Betroffenheit von Homosexuellen und Transgender, die ebenfalls im Zusammenhang mit Diskriminierungen in den Herkunftsländern steht.³⁸

In der deutschen Diskussion wird häufig von Frauenhandel gesprochen, soweit ausschließlich der Handel in die Prostitution gemeint ist. Diese Begriffsbildung sollte zum einen nicht überdecken, dass auch Jungen, Männer, Transsexuelle und Transgender von Menschenhandel in die Sexindustrie betroffen sein können. Zum anderen gibt es Indizien, dass auch vom Handel zum Zweck der wirtschaftlichen Ausbeutung in anderen Sektoren insgesamt überproportional Frauen betroffen sind. Genauere Angaben dazu unterliegen wiederum dem Vorbehalt mangelnder statistischer Grundlagen. Die ILO schlüsselt ihre Daten zum weltweiten Ausmaß von Zwangsarbeit nach Geschlecht und nach Form der auferlegten Zwangsarbeit auf und kommt zu dem Ergebnis, dass Frauen und Mädchen weltweit 98 Prozent der Betroffenen des Handels zum Zweck kommerzieller sexueller Ausbeutung und 56 Prozent der Betroffenen des Handels zur Arbeitsausbeutung ausmachen.³⁹ Laut dem US-amerikanischen Außenministerium sind 80 Prozent der Opfer transnationalen Menschenhandels Frauen.⁴⁰ Nach dem Lagebericht des BKA waren in

Deutschland im Jahr 2007 95 Prozent der Opfer des Menschenhandels zum Zweck sexueller Ausbeutung und 61 Prozent der Opfer von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung Frauen.⁴¹

Auf der Seite der Täter und Täterinnen sind überwiegend Männer anzutreffen. Frauen werden zunehmend als Täterinnen einerseits beim Anwerben der Opfer, andererseits in der Kontrolle der Betroffenen in den Transit- und Zielländern ermittelt, wobei sie innerhalb der Organisation eher in niedrigen Hierarchieebenen agieren.⁴²

2.3.3 Herkunfts-, Transit- und Zielstaaten

In Deutschland und der Europäischen Union wurde Mitte der 1990er Jahre Menschenhandel als Problem erheblichen Ausmaßes erkannt. Der Fokus der Aufmerksamkeit lag dabei auf dem Handel von Frauen aus den Staaten Mittel- und Osteuropas in die kommerzielle sexuelle Ausbeutung, vor allem im Kontext organisierter Kriminalität. Durch die Umwälzungen in Mittel- und Osteuropa, die schlechten sozialen und ökonomischen Bedingungen insbesondere für Frauen in den Transitionsstaaten, die Verkürzung und Verbilligung der Transportwege, sowie durch die politische Instabilität insbesondere in Südosteuropa hat der Menschenhandel in und aus Europa seit 1990 deutlich zugenommen.⁴³ Nichtregierungsorganisationen, die Migrantinnen beraten, hatten das Problem jedoch schon in den Jahrzehnten zuvor beobachtet – Frauen aus Lateinamerika, Südostasien und Afrika wurden in die Prostitution, in die Ehe, aber auch in ungeschützte häusliche Arbeitsverhältnisse gehandelt.⁴⁴ Neben dem Anstieg der Betroffenenzahlen aus mittel- und osteuropäischen Staaten wenig bemerkt, sind auch diese Herkunftsregionen nach wie vor bedeutsam.⁴⁵

Eine Einordnung bestimmter Länder als Herkunfts-, Transit- und Zielstaaten ist weniger eindeutig möglich, als man dies zunächst annehmen könnte. Zwar werden vielfach Menschen aus wirtschaftlich ärmeren Regionen in die reichen Industrienationen gehandelt. Doch

³⁶ Belser (2005), S. 17.

³⁷ UN Special Rapporteur on violence against women, Report, E/CN.4/2000/68, 29.02.2000.

³⁸ EUROPAP/TAMPEP (1998), S. 35 ff.

³⁹ Belser/de Cock/Mehran (2005), S. 6; vgl. auch United Nations Office on Drug and Crime (UNODC) (2006), S. 77.

⁴⁰ US Department of State (2008), S. 7.

⁴¹ BKA (2007), S. 8, 11.

⁴² Europol (2008), S. 4. BKA (2004), S. 14.

⁴³ Europol (2008), S. 1 f.; Europol (2006).

⁴⁴ KOK (2009).

⁴⁵ Europol (2004), S. 12; Europol (2008), S. 1.

verschieben sich zum einen durch wirtschaftliche und politische Entwicklungen die Herkunftsstaaten in den Weltregionen, so dass typische Herkunfts- zu Zielstaaten werden können. Viele Länder sind auch Herkunfts-, Transit- und Zielstaaten zugleich, beispielsweise trifft dies für viele der mittel- und osteuropäischen Staaten zu.⁴⁶ Zugleich ist das wirtschaftliche Ungleichgewicht nicht die einzige Ursache für Menschenhandel; am Bei-

spiel Südosteuropas ist deutlich geworden, wie durch die Postkonflikt-Situation ab Mitte der 1990er Jahre in erheblichem Ausmaß Frauenhandel in die Prostitution nach dem Prinzip einer Drehscheibe zwischen den Staaten der Region entstand.⁴⁷ Quasi alle Staaten der Welt sind in Menschenhandel involviert, und zwar häufig in überlappenden Funktionen als Herkunfts-, Transit- und Zielländer.⁴⁸

⁴⁶ UNODC (2006), S. 26 f.

⁴⁷ Wölte (2004); Human Rights Watch (2002).

⁴⁸ UNODC (2006), S. 17 ff.

3

Ursachen von Menschenhandel und Ansätze zu seiner Überwindung

3.1 Ursachen von Menschenhandel

Menschenhandel hat multiple Ursachen. Es besteht ein enger Konnex zwischen Menschenhandel und Migration, wenngleich nicht alle Opfer von Menschenhandel Migrantinnen oder Migranten sind. Zentrale Ursachen sind das wirtschaftliche Ungleichgewicht zwischen Herkunfts- und Zielländern sowie die gesellschaftliche Ungleichheit innerhalb der Herkunftsländer, auch die Nachfrage in den Zielländern, niedrige Risiken und immense Gewinne für die Täter sind Faktoren. Hinzu kommen traditionelle Geschlechterrollen und kulturelle Praktiken, Korruption, bewaffnete Konflikte und Post-Conflict-Situationen⁴⁹, sowie restriktive Einwanderungspolitiken der Zielländer. Eine Wahrnehmung von Menschenhandel allein als Resultat organisierter Kriminalität und illegaler Migration greift daher zu kurz.

Verletzungen von Menschenrechten in den Herkunftsländern sind ursächlich oder mitursächlich für Migrationsentscheidungen. In den Herkunftsländern werden Frauen beim Zugang zu Bildung, Ausbildung und zum Arbeitsmarkt diskriminiert. Sie sind etwa in den mittel- und osteuropäischen Transitionstaaten besonders von Einschnitten in die sozialen Rechte betroffen und Gewalt in Nahbeziehungen und am Arbeitsplatz ausgesetzt. Häufig gehören die Betroffenen auch mehrfach diskriminierten Gruppen an, zum Beispiel Frauen, die Angehörige einer ethnischen Minderheit sind. Vielfach entscheiden sich Frauen also zur Migration, um so ihren Lebensunterhalt und den ihrer Familie zu sichern. Es kommt auch vor, dass die Betroffenen Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention sind, also aus rassistischen Motiven oder aufgrund ihrer Ethnie, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe, ihres Geschlechts, ihrer sexuellen Orientierung oder ihrer politischen Überzeugung verfolgt werden. Zunehmend wird in den letzten Jahren diskutiert, unter

welchen Voraussetzungen die konkrete Gefahr, Opfer von Menschenhandel zu werden, selbst als eine Form geschlechtsspezifischer Verfolgung anerkannt werden muss.⁵⁰

3.2 Ansätze zur Überwindung von Menschenhandel

Politische Erklärungen und internationale Rechtsinstrumente zeugen in jüngerer Zeit von der Einsicht, dass multidimensionale Ansätze gegen Menschenhandel erforderlich sind. Im UN-Palermo-Protokoll wurde der Dreiklang von Prävention, Strafverfolgung und Opferschutz (*prevention, prosecution, protection*) geprägt, der seitdem die Sprache internationaler Dokumente bestimmt. Trotz dieser grundsätzlichen Einsicht haben unterschiedliche staatliche und nichtstaatliche Akteure aufgrund ihrer Rollen nach wie vor sehr unterschiedliche Zugänge, und die Bekämpfung des Menschenhandels wird in politischen Diskursen als Begründung für bestimmte Maßnahmen herangezogen – etwa im Kontext von Sicherheitspolitik, Migrationskontrolle oder der Repression von Prostitution. Es bedarf daher einer genaueren Überprüfung der hinter verschiedenen Maßnahmen gegen Menschenhandel stehenden Konzepte und der Gewichtung der verschiedenen Ansätze. Eine diesbezügliche Auswertung nationaler und regionaler Politiken bleibt ein Desiderat.⁵¹

3.2.1 Kriminalitätsbekämpfung

Lange Zeit wurde Menschenhandel in erster Linie als Problem einer schwer beherrschbaren Kriminalität behandelt. Als zentrale Ursache wird dabei die Lukrativität des Verbrechens bei geringem Aufklärungsrisiko

⁴⁹ Wölte (2004); Drinck/Gross (2006).

⁵⁰ UNHCR (2006).

⁵¹ Eine Orientierungshilfe für eine solche Auswertung kann das für die Europäische Kommission erstellte Manual sein, Dottridge (2007 b).

angesehen. Wird die Quote von Aufklärung, empfindlicher Bestrafung und staatlicher Gewinnabschöpfung erhöht, so die Grundannahme, verringern sich die Anreize für die Täter und sinkt das Ausmaß des Menschenhandels.

Der Ansatz der Kriminalitätsbekämpfung setzt daher auf die Aufdeckung von Täternetzwerken (insbesondere der Organisierten Kriminalität), die Ermittlung von Überschneidungen mit anderen Kriminalitätsformen wie dem Drogen- und Waffenhandel, sowie auf die Ermittlung von Rekrutierungsmethoden in den Herkunftsländern, Transportwegen in den Transitländern und der Sektoren und Gewerbe, in denen die Betroffenen in den Zielländern ausgebeutet werden.⁵² Um diese Ziele zu erreichen, ist die Kooperation mit Behörden der Herkunfts- und Transitländer besonders bedeutsam. In den vergangenen Jahren wurde der Verbesserung der Möglichkeiten der Gewinnabschöpfung der Täter durch die Strafverfolgungsbehörden ebenfalls große Bedeutung beigemessen.

Aufgrund der klandestinen Situation der Opfer und ihrer aus unterschiedlichen Gründen fehlenden Exit-Option ist Menschenhandel überwiegend kein Anzeige-, sondern ein Kontrolldelikt. Das bedeutet, die Straftaten werden kaum durch Anzeigen der Opfer bekannt, sondern hängen überwiegend von der Ermittlungstätigkeit der Polizei ab.⁵³ Daneben kommt es auch zu Anzeigen durch Dritte, etwa durch Freier, sowie durch Beratungsstellen und Street Worker, mit denen Betroffene in Kontakt kommen.⁵⁴ Bei der Strafverfolgung der Täter und Täterinnen stellt sich der gerichtliche Nachweis von Zwangs- und Täuschungsmitteln als problematisch dar; die Strafverfolgungsbehörden sind daher in hohem Maße auf den Zeugenbeweis durch die Betroffenen angewiesen.⁵⁵ Sie haben daher ein Interesse an aussagebereiten, stabilen und glaubwürdigen Zeuginnen oder Zeugen. Zugleich ist das primäre Interesse, eine Verurteilung zu erreichen; ob dies aufgrund der Menschenhandelstatbestände oder auf Grundlage anderer Tatbestände wie beispielsweise Schleusung oder Zuhälterei erfolgt, ist aus Sicht der Verfolgungsbehörden sekundär.⁵⁶

Damit stehen die Betroffenen in Gefahr, lediglich in einem instrumentellen Sinn, nämlich als Zeuginnen und Zeugen wahrgenommen zu werden. Zugleich geraten Betroffene von Menschenhandel außerhalb

von kriminellen Netzwerken oder in Sektoren, die wenig polizeilich durchdringbar sind, wie etwa in der Hausarbeit, häuslichen Pflege und beim Ehehandel, selten in den Blick der Kriminalitätsbekämpfung.

Das Thema Menschenhandel ist aufgrund seiner Überschneidungen mit organisierter Kriminalität und illegaler Migration besonders geeignet, eine Allianz von Frauenrechtlerinnen und Sicherheitspolitikern für Gesetzesverschärfungen auf den Plan zu rufen. In Deutschland wie auch auf internationaler Ebene haben Nichtregierungsorganisationen, die sich für die Rechte von Menschenhandelsopfern einsetzen, den Zugang über sicherheitspolitische Interessen durchaus gesucht. Nichtregierungsorganisationen (NGOs) haben die Bedeutung effektiver Strafverfolgung von Menschenhändlern betont und zugleich darauf hingewiesen, dass eine erfolgreiche Strafverfolgung stabile Zeuginnen voraussetzt. Diese Strategie war einerseits geprägt durch die Erfahrung unzulänglicher strafprozessualer Aufarbeitung und Bestrafung der Menschenhändler und -händlerinnen, andererseits bestand die Hoffnung, auf diesem Weg die Sicherung der grundlegenden Bedürfnisse der Betroffenen nach sicherer Unterbringung, gesundheitlicher und sozialer Versorgung und Beratung und Unterstützung zu erreichen.

Die Interessen der Strafverfolgungsbehörden und der Betroffenen decken sich jedoch bereits während der Verfahren nur teilweise: Zum Beispiel möchte das Opfer vielleicht möglichst wenig vor Gericht auftreten, weil es die Zeugenaussage als sehr belastende Situation empfindet; die Strafverfolgungsbehörden benötigen aber eine detaillierte, widerspruchsfreie und belastbare Aussage. Oder die Betroffenen möchten vor allem eine Entschädigung durch die Täter erreichen, wogegen das Strafgericht an einem schnellen Abschluss des Verfahrens interessiert ist. Nach einem Urteil ist das Strafverfolgungsinteresse befriedigt, während sich für die Betroffenen in vielen Fällen die existentielle Frage nach der weiteren Lebensperspektive stellt.

3.2.2 Grenzsicherung und Bekämpfung illegaler Migration

Häufig werden visumsrechtliche und grenzpolizeiliche Maßnahmen in einem Atemzug damit begründet, dass sie Menschenhandel und illegale Migration bekämpfen

⁵² Vgl. Forschungsprojekte von UNICRI, http://www.unicri.it/wwd/emerging_crimes_anti_thb.php. Europol (2006).

⁵³ Herz/Minthe (2006), S. 338.

⁵⁴ Regione Emilia-Romagna (2002).

⁵⁵ Herz/Minthe (2006), S. 256 ff.

⁵⁶ Herz/Minthe (2006), S. 292 ff.

sollen. Dabei wird Menschenhandel primär als Unterfall von irregulärer Migration und Schleusung betrachtet. Damit geraten jedoch all diejenigen Fälle aus dem Blick, in denen die Betroffenen legal einreisen oder der Menschenhandel innerhalb eines Landes stattfindet. Auch die völkerrechtlichen Instrumente zur Bekämpfung des Menschenhandels enthalten Regelungen zu Maßnahmen des Grenzschutzes und der Dokumentensicherheit, was insbesondere bei der ausdrücklich als menschenrechtlichem Instrument gekennzeichneten Europaratskonvention überraschen kann.⁵⁷

Menschenhandel wird damit zum Begründungsmuster für eine restriktive Visa- und Grenzpolitik, obwohl etwa das Bundeskriminalamt angesichts der überwiegend legal eingereisten in Deutschland bekannt gewordenen Opfer die Erfolgsaussichten grenzpolizeilicher Maßnahmen bezweifelt.⁵⁸ Über die Auswirkungen der Visa-Politik auf das Ausmaß von Menschenhandel wurde auch im Kontext des Visa-Untersuchungsausschusses des Bundestages im Jahr 2005 heftig gestritten, ohne dass jedoch ein Zusammenhang zwischen der Visavergabepraxis und Fällen von Menschenhandel in Deutschland nachgewiesen werden konnte.⁵⁹

Die Irregularität des Aufenthalts kann die Verletzlichkeit für Zwangsarbeit und sklavereiähnliche Verhältnisse erhöhen. Deshalb sind Maßnahmen sinnvoll, um die Identifikation von Menschenhandelsbetroffenen innerhalb der Gruppe irregulärer Migranten und Migrantinnen zu verbessern. Restriktive Visa- und Einreisepolitiken können in Bezug auf Menschenhandel sogar konträre Effekte entfalten. Wird eine selbstorganisierte Migration unmöglich, sind Migrationswillige zunehmend auf kriminelle Strukturen angewiesen, und die Preise für die Schleusung werden in die Höhe getrieben. Beides erhöht die Gefahr von Abhängigkeit und Ausbeutbarkeit.⁶⁰

3.2.3 Prävention

Angesichts der multiplen Ursachen von Menschenhandel und der begrenzten Möglichkeiten reaktiver Strafverfolgung ist die Bedeutung präventiver Maßnahmen betont worden. Im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit sowie von internationalen und regionalen Organisationen sind erhebliche Mittel für Aufklärungskampagnen in den Herkunftsländern aufgewendet worden.⁶¹ Bislang gibt es nur wenige Erkenntnisse über die Wirkung breitflächig angelegter Kampagnen. Angesichts der Perspektivlosigkeit in vielen Herkunftsländern scheint die Entscheidung zur Migration vielen Betroffenen als alternativlos, um sich und ihre Familien zu unterhalten.⁶² Von derartigen Kampagnen, die häufig recht pauschal vor den Gefahren der Migration warnen (wenn die Migration zugleich die einzige Perspektive zu sein scheint), sind andere präventive Maßnahmen zu unterscheiden, die auf eine gezielte Information von potentiellen Migrantinnen und Migranten abzielen. Solche Maßnahmen können der Aufbau spezialisierter Beratungsstellen für potentiell Betroffene⁶³ oder die Verbreitung spezifischer Informationen etwa über Migrations- und Arbeitsmöglichkeiten in den Zielländern, Anlaufstellen für Betroffene und deren rechtliche Möglichkeiten sein. Bei all diesen präventiven Maßnahmen wird die Bedeutung der Kooperation mit Nichtregierungsorganisationen hervorgehoben.⁶⁴

Zunehmend wird darauf hingewiesen, dass Prävention an den Grundursachen (*root causes*) von Menschenhandel ansetzen und in umfassendere Politiken in den Herkunftsländern eingebettet werden muss, etwa in Programme zum Schutz von Frauen vor Gewalt oder in Maßnahmen gegen die soziale Exklusion von Bevölkerungsgruppen.⁶⁵

⁵⁷ Art. 11–13 UN-Palermo-Protokoll; Art. 7–9 Europaratskonvention zur Bekämpfung des Menschenhandels.

⁵⁸ BKA (2004), S. 15.

⁵⁹ Deutscher Bundestag, Beschlussempfehlung und Bericht des 2. Untersuchungsausschusses, BT-Drs. 15/5975, S. 278 ff., 286. Das Sondervotum der Oppositionsfraktionen führt dagegen Aussagen von zwei Fachberatungsstellen an, die einen Zusammenhang vermuten; S. 297, 316.

⁶⁰ Mentz (2001); Explanatory Report, Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, Ziff. 105.

⁶¹ Kanics/Reiter/Uhl (2005).

⁶² Für die Republik Moldau, eines der bedeutsamsten Herkunftsländer von Menschenhandelsopfern in Europa, wird beispielsweise davon ausgegangen, dass bis zu 25 Prozent der Gesamtbevölkerung sich als (überwiegend illegale) Arbeitsmigrantinnen und -migranten im Ausland aufhalten. Vgl. Jandl (2003).

⁶³ Etwa das La Strada-Netzwerk in Mittel- und Osteuropa. <http://www.lastradainternational.org/>

⁶⁴ Art. 9 Abs. 3 Palermoprotokoll; Art. 5 Abs. 6 Europaratskonvention.

⁶⁵ Kanics/Reiter/Uhl (2005).

3.2.4 Nachfrageorientierung – insbesondere der Umgang mit Prostitution

In den letzten Jahren wurde eine Perspektiverweiterung von den Motivationen der Betroffenen auf die Seite der Nachfrage, das heißt der Nutznießenden der von den Betroffenen erbrachten Leistungen in den Zielländern gefordert.⁶⁶ Dem liegt die Überlegung zugrunde, dass durch eine Verringerung der Nachfrage Menschenhandel die Grundlage entzogen werden könnte. Denkbare Konzepte der Nachfrageorientierung sind sehr vielfältig – sie reichen von Strategien hinsichtlich des informellen Arbeitsmarktes über gewerberechtliche Regulierungen, Informations- und Aufklärungskampagnen bis zu strafrechtlichen Konsequenzen für die Nutznießenden der Leistungen. Bislang sind umfassende Ansätze kaum entwickelt oder ausgewertet.

Faktisch ist die Diskussion um die Nachfrageseite stark auf den Umgang mit Prostitution konzentriert. Dabei gibt es einerseits die Tendenz, die Nachfrage nach Prostitution insgesamt einzudämmen und/oder zu kriminalisieren. Zum Teil wird argumentiert, jede Form von Prostitution sei eine Verletzung von Menschenrechten und gleichbedeutend mit Zwangsprostitution.⁶⁷ Einen solchen Ansatz verfolgt Schweden mit seiner generellen Kriminalisierung von Freiern. Die Auswirkungen dieses Ansatzes, um dessen Verankerung Schweden auch auf der europäischen und internationalen Ebene bemüht ist, auf Zwangs- und Abhängigkeitsverhältnisse von Prostituierten sind umstritten: Während die Befürworterinnen und Befürworter von einem Rückgang von Prostitution insgesamt und damit auch von Zwangsprostitution ausgehen, sprechen die Gegnerinnen und Gegner von einem Abdrängen der Prostituierten in die Unsichtbarkeit, die zu einer größeren Abhängigkeit von Dritten für die Vermittlung von Freiern und der erhöhten Gefahr von Gewalt gegen Prostituierte führten.⁶⁸ Auf der anderen Seite stehen Konzepte, die Freier in ihrem Verantwortungsbewusstsein anzusprechen und dafür zu gewinnen, auf die Selbstbestimmtheit von Prostituierten zu achten.⁶⁹ Auch die Kontrolle von

Prostitutionsstätten über die Instrumente des Gewerberechts wird erprobt.⁷⁰

In Deutschland strebt die Regierungskoalition derzeit im Umgang mit der Nachfrage einen Mittelweg an: Einerseits soll eine Strafbarkeit für Freier von Zwangsprostituierten (nicht für Freier generell) eingeführt werden, andererseits soll über eine gewerberechtliche Konzessionierung von Bordellen eine Abgrenzung zwischen freiwilliger und erzwungener Prostitution erreicht und Zwangsprostitution stärker verfolgt werden.⁷¹ Die Koalitionsvereinbarung der Großen Koalition sah die Einführung einer Freierstrafbarkeit vor.⁷² Ein entsprechender Gesetzentwurf des Bundesrates ist bis Juni 2009 im Bundestag noch nicht behandelt worden.⁷³ Der Vorschlag der Europäischen Kommission für einen neuen Rahmenbeschluss zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz von Opfern⁷⁴ enthält eine Vorschrift, nach der die Mitgliedstaaten die Kriminalisierung der Inanspruchnahme von Leistungen in Kenntnis des Menschenhandels erwägen sollen (Art. 12 Abs. 3). Er enthält jedoch keine Verpflichtung zu einer solchen Kriminalisierung.

Eine stärkere Sanktionierung der Arbeitgeber von Betroffenen von Arbeitsausbeutung strebt eine neue EU-Richtlinie an. Die Richtlinie über Sanktionen gegen Personen, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthalt beschäftigen,⁷⁵ sieht eine Reihe von Maßnahmen gegen die Arbeitgeber vor. Dazu gehören unter anderem finanzielle und strafrechtliche Sanktionen, die Erleichterung der Durchsetzung von Lohnnachzahlungen durch Beweislastverschiebungen und spezielle Verfahren sowie den Ausschluss von öffentlichen Subventionen.

3.2.5 Stärkung der Betroffenen

Im Gegensatz zu den vor allem von staatlichen Akteuren favorisierten Ansätzen der Kriminalitätsbekämpfung und Migrationskontrolle legen Nichtregierungsorgani-

⁶⁶ Vgl. Art. 6 Europaratskonvention; Art. 12 Vorschlag der Europäischen Kommission für einen neuen Rahmenbeschluss zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz von Opfern, KOM (200) 136 endgültig.

⁶⁷ Vgl. den umstrittenen Bericht der UN-Sonderberichterstatterin zu Menschenhandel, Huda (2006).

⁶⁸ Mitrovic (2006), S. 99 ff.; US Department of State (2008), S. 29; Dottridge (2007 a), S. 17.

⁶⁹ Howe (2005).

⁷⁰ Vgl. zum ‚Dortmunder Modell‘ Minzel (2006).

⁷¹ BMFSFJ (2007b); 53 ff., 64 ff.

⁷² Koalitionsvertrag 16. Legislaturperiode, VIII.2, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/koalitionsvertrag-8.html#doc47280bodyText1>

⁷³ Bundestags-Drs. 16/1343 vom 26.04.2006: Entwurf eines Strafrechtsänderungsgesetzes –Menschenhandel–.

⁷⁴ KOM (2009), 136 endgültig, 25.03.2009.

⁷⁵ Directive of the European Parliament and of the Council providing for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying third-country nationals, PE-CO_S 3612/09; Ratsbeschluss vom 25.05.2009.

sationen den Fokus auf eine Stärkung der Position der Opfer. Die Betroffenen sollen durch Information, psychosoziale Unterstützung und eine Stärkung ihrer Rechtsposition in die Lage versetzt werden, sich aus der Zwangssituation zu lösen und ihr Selbstbestimmungsrecht zurück zu gewinnen. Dieser Ansatz an der Situation der Betroffenen soll die oben beschriebene begrenzte Reichweite der Kriminalitätsbekämpfung überwinden. Angesprochen sind hier die Stabilisierung der aufenthaltsrechtlichen Situation, die Gewährleistung von Schutz und von elementaren Lebensbedürfnissen, der Zugang zu Arbeit und Ausbildung sowie Rechte auf Restitution und Rehabilitation.⁷⁶

In einem weiteren Sinn verstanden, kann sich dieser Ansatz auch auf präventive Wirkungen der Stärkung der rechtlichen Position potentieller Betroffener beziehen. Zu denken ist dann an die Eröffnung legaler Migrationsmöglichkeiten, die Vermeidung aufenthaltsrechtlicher Bedingungen, die Ausbeutung durch Arbeitgebende strukturell begünstigen, gezielte Informationen für Arbeitsmigrantinnen und -migranten über die Rechte im Aufenthaltsstaat sowie die Verbesserung der faktischen Durchsetzbarkeit von Lohn- und Entschädigungsansprüchen gegen die Täterinnen und Täter.

Derartige Überlegungen zur Stärkung der (potentiell) Betroffenen können in einen Menschenrechtsansatz gegen Menschenhandel eingebettet werden.

3.3 Zum Stand in Deutschland

3.3.1 Rechtsreformen

Wesentliche rechtliche Veränderungen gab es in Deutschland im letzten Jahrzehnt im Straf- und Strafverfahrensrecht. Die Menschenhandeldelikte wurden der weiten Definition des Palermo-Protokolls angepasst, und die Stellung der Opfer im Strafverfahren wurde durch erweiterte Möglichkeiten der Nebenklage und des Zeugenbeistandes verbessert.⁷⁷ Über lange Zeit wurden aufenthaltsrechtliche Verbesserungen, etwa die Gewährung einer vierwöchigen Erholungs- und Bedenkzeit nach der Identifikation der Opfer und die

Erteilung von Duldungen oder anderen Aufenthaltstiteln für die Zeit des Strafverfahrens in den Bundesländern lediglich auf untergesetzlicher Ebene durch Erlasse, Weisungen und Verwaltungsvorschriften geregelt.⁷⁸ Im Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union 2007 wurde dann eine Bedenkzeit von mindestens einem Monat und eine mindestens sechsmonatige, verlängerbare Aufenthaltserlaubnis für Opferzeugen während des Strafverfahrens gesetzlich verankert.⁷⁹ Die aufenthaltsrechtliche Regelung geht damit nicht über den europäischen Mindeststandard hinaus.

3.3.2 Kooperation in der Praxis

Im Bereich des Handels von Frauen und Mädchen in die Prostitution wurden in Deutschland durch die Kooperation zwischen Strafverfolgungsbehörden, nichtstaatlichen Fachberatungsstellen und den Frauen-, Sozial- und Arbeitsbehörden und -ministerien Verbesserungen erreicht. In der 1997 eingesetzten *Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel* beraten die betroffenen Bundes- und Landesministerien mit Vertreterinnen von Nichtregierungsorganisationen über Lösungsmöglichkeiten.⁸⁰ Vergleichbare Arbeitsgruppen entstanden in den 1990er Jahren auch in vielen Bundesländern oder auf kommunaler Ebene.⁸¹

Die Kooperationsstrukturen haben wesentlich dazu beigetragen, bei den Behörden schrittweise einen Wandel der Sichtweise zu erreichen und die Betroffenen nicht als ausländerstrafrechtliche Täterinnen, sondern als Opfer von Frauenhandel zu sehen. Im Hinblick auf die Vermeidung von Abschiebung und Haft, die Gewährleistung fundamentaler sozialer Rechte, wie sichere Unterbringung, Lebensunterhalt, Zugang zu medizinischer und psychologischer Versorgung und psychosozialer Betreuung, Zugang zum Arbeitsmarkt, zu Entschädigung und zu Rechtsberatung konnten so zwar keine Lösungen, aber doch immerhin Verbesserungen erreicht werden, auch wenn die Umsetzung in vielen Fällen als unzureichend kritisiert wird.⁸² Allerdings bleiben – abgesehen von der einmonatigen Bedenkzeit – alle genannten Leistungen an die Bereitschaft zur Mitwirkung im Strafverfahren gebunden.

⁷⁶ Vgl. Pearson (2002); Popova (2008); Apap / Medved (2003).

⁷⁷ Post (2008), S. 214 ff.

⁷⁸ Mentz (2001), S. 252 ff.

⁷⁹ § 50 Abs. 2 a und § 25 Abs. 4a iVm § 26 Abs. 1 S. 3 AufenthG.

⁸⁰ Informationen auf <http://www.bmfsfj.de/Politikbereiche/gleichstellung.did=73024.html>

⁸¹ Senatsverwaltung für Wirtschaft, Frauen und Arbeit (2005); Hessische Landesregierung (2008).

⁸² Allianz von Frauenorganisationen Deutschlands (2008), S. 46 ff.; Post (2008), S. 217 ff.

Viele der praktischen Fortschritte beruhen darauf, dass in den zuständigen Ausländer- und Sozialbehörden die Zuständigkeiten für die Betroffenen von Menschenhandel abweichend von der normalen Geschäftsverteilung bei einzelnen, entsprechend informierten und sensibilisierten Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern gebündelt wurden. Durch diese weichen Regelungsformen war es möglich, auch die Vorbehalte zu überwinden, dass Verbesserungen für die betroffene Gruppe zum Präzedenzfall für die Behandlung von irregulären Migrantinnen und Migranten oder gar zum Pull-Faktor für irreguläre Migration werden könnten. Die Bedeutung der Kooperation aller relevanten staatlichen und nichtstaatlichen Akteure für die Identifizierung und menschenwürdige Behandlung von Menschenhandelsopfern ist international unterstrichen worden⁸³ und in die entsprechenden völkerrechtlichen Standards eingeflossen.⁸⁴ Allerdings werden die Bestimmungen – angesichts praktischer Probleme, aber auch mangels bindender rechtlicher Verankerungen – in der Praxis regional unterschiedlich und häufig unzureichend umgesetzt.⁸⁵ Die Kooperationsstrukturen tragen somit zu Verbesserungen in der Praxis bei, können jedoch keine Rechtssicherheit und Rechtsklarheit für die Betroffenen schaffen. Dies kann nur durch die Etablierung von Rechtsansprüchen erreicht werden.

3.3.3 Nichtstaatliches Unterstützungs- und Beratungssystem für Betroffene von Frauenhandel

Für die Identifikation der Betroffenen, ihre Beratung und Unterstützung ist die Existenz eines nichtstaatlichen Unterstützungssystems von großer Bedeutung. In allen Bundesländern existieren – in Trägerschaft, Geschichte und Arbeitsfeld heterogene – nichtstaatliche Fachberatungsstellen gegen Frauenhandel. Bundesweit sind fast 40 spezialisierte nichtstaatliche Fachberatungsstellen entstanden, die Betroffene beraten, unterstützen und in Strafverfahren und bei der Wahrnehmung ihrer Rechte begleiten.⁸⁶ Die Beratungsstellen haben sich im Bundesweiten Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess (KOK) zusammengeschlossen, der neben Vernetzungs-

leistungen Advocacy-Arbeit auf nationaler und internationaler Ebene betreibt.⁸⁷

Wie groß die Bedeutung der Fachberatungsstellen dafür ist, dass die Betroffenen ihre Rechte tatsächlich wahrnehmen können, lässt sich etwa daran ermesen, dass bei den im Jahre 2004 im BKA-Lagebild erfassten Opfern von Menschenhandel diejenigen Opfer, die von Fachberatungsstellen betreut wurden, mehr als viermal häufiger eine Duldung erhalten haben, als diejenigen, die keinen Kontakt zu einer Beratungsstelle hatten.⁸⁸

Die öffentliche Finanzierung der Arbeit des KOK und der Fachberatungsstellen steht jedoch auf unsicheren Füßen. Zudem ist sie überwiegend daran gekoppelt, dass Opferzeuginnen im Strafverfahren begleitet werden, woran sich erneut die Bindung der Opferrechte an die Rolle im Strafverfahren zeigt.

3.3.4 Probleme in der Identifikation

Es besteht eine deutliche Diskrepanz zwischen dem geringen Hellfeld in Deutschland und den Schätzungen über das tatsächliche Ausmaß des Problems. Die Schwierigkeiten bei der Bestimmung des Dunkelfeldes unbenommen, kann man jedenfalls schlussfolgern, dass das Gros der Opfer von Menschenhandel in die sexuelle Ausbeutung in Deutschland nicht identifiziert wird. Die nicht identifizierten Opfer können ihre Rechte, etwa die Erholungs- und Bedenkzeit, sichere Unterbringung, medizinische Versorgung, Unterstützung und Beratung nicht wahrnehmen. Sofern sie keinen legalen Status in Deutschland haben, werden sie als illegale Migrantinnen und Migranten ausgewiesen und unter Umständen inhaftiert und abgeschoben, wenn sie von deutschen Behörden aufgegriffen werden. Die mangelnde Identifikation wird auch in der internationalen Debatte als die entscheidende Fragestellung in der Bekämpfung des Menschenhandels thematisiert.⁸⁹ Unzureichende Kenntnis gibt es in Deutschland bislang über Identifikationswege; es wäre auch zu untersuchen, ob die Identifikation durch Beratungsstellen und Freier erhöht werden kann.⁹⁰

⁸³ Kröger/Malkoc/Uhl (2004).

⁸⁴ Vgl. Art. 5 Abs. 6; Art. 12 Abs. 5, Art. 29 Europaratskonvention.

⁸⁵ Popova (2008).

⁸⁶ KOK (2009).

⁸⁷ <http://www.kok-buero.de>

⁸⁸ BKA (2004), S. 18.

⁸⁹ European Commission (2004), S. 101 ff; Kanics/Reiter/Uhl (2005), S. 53.

⁹⁰ Nach einer italienischen Untersuchung werden in Italien nur 13,9 Prozent der Opfer durch die Polizei identifiziert, 40 Prozent durch Beratungsstellen, lokale Behörden und Hotlines, 22 Prozent durch Freier und Bürger. Vgl. Regione Emilia-Romagna (2002), S. 88 f.

3.3.5 Kein Identifikations- und Unterstützungssystem für Menschenhandel außerhalb der kommerziellen sexuellen Ausbeutung

Bislang existiert für Betroffene von Menschenhandel außerhalb der Prostitution weder auf Seiten der Behörden noch auf Seiten nichtstaatlicher Organisationen ein vergleichbares spezialisiertes System – obwohl Zwangsarbeit und sklavereiähnliche Verhältnisse auch in anderen Branchen ein Problem darstellen.⁹¹ In den Strafverfolgungsbehörden liegt aufgrund der alten Strafvorschriften die Zuständigkeit für Menschenhandel organisatorisch – zumindest in den größeren Städten, in denen sich Spezialeinheiten bei der Polizei herauskristallisierten – bei den Einheiten für sogenannte ‚Milieukriminalität‘ oder für organisierte Kriminalität. Damit geht eine Fokussierung der Ermittlungsmaßnahmen auf Zwangsprostitution einher. Auch andere Formen des Menschenhandels, etwa in Zwangsarbeitsverhältnissen in andere Bereiche des informellen Sektors oder der Handel in die Ehe, erfüllten bereits nach altem Recht Straftatbestände – wie etwa Nötigung, Freiheitsberaubung, Körperverletzung und Vergewaltigung. Diese

bleiben jedoch aufgrund der klandestinen Situation der Betroffenen und der strukturell fehlenden Aufmerksamkeit der Polizei im Verborgenen.

In anderen Branchen als der Sexindustrie, etwa Gastronomie, Bau- und Reinigungsgewerbe, werden Menschenhandelsbetroffene nicht durch die Polizei, sondern durch die Zollbeamten der Finanzkontrolle Schwarzarbeit angetroffen. Sie stehen also in der Gefahr, lediglich als Schwarzarbeiter und illegal aufhältige Migrantinnen oder Migranten wahrgenommen zu werden. Betroffene, die im häuslichen Sektor arbeiten, befinden sich in einer noch stärker klandestinen Situation.

Auch ein spezialisiertes System nichtstaatlicher Beratungsstellen existiert bislang nicht. Derzeit entwickeln sich einige regionale Beratungseinrichtungen, teils aus den Fachberatungsstellen zu Frauenhandel, teils aus Initiativen der Migranten(selbst)beratung und Gewerkschaften. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat in der 16. Legislaturperiode die Federführung für das Thema Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung übernommen.

91 Vgl. dazu die Studie von Rabe in diesem Band.

4 Menschenhandel als Menschenrechtsverletzung

In der öffentlichen Debatte in Deutschland und international kehrt in den letzten Jahren die Formel wieder, Menschenhandel sei eine Menschenrechtsverletzung.⁹² Im Bezug auf diese Formulierung sind unterschiedliche Bedeutungsebenen zu unterscheiden. Alltagssprachlich wird sie vermutlich nicht selten in dem Sinne verstanden, dass es sich bei Menschenhandel um eine besonders gravierende, menschenverachtende Form von Kriminalität handele. Daraus leitet sich dann im Hinblick auf staatliche Verpflichtungen zunächst die Pflicht zu einer effektiven Strafverfolgung ab.⁹³ Wesentlich weitergehend kann man diese Formel jedoch auch dahingehend interpretieren, dass Menschenhandel aufgrund seiner weltweiten Ausbreitung und seines systematischen Charakters unmittelbare Verpflichtungen des Staates als Adressaten von Menschenrechten auslöst.

Die letztgenannte Lesart lässt sich zum einen durch explizite Normierungen menschenrechtlicher Verantwortlichkeit der Staaten gegenüber den Betroffenen von Menschenhandel belegen und ist zum zweiten aus Fortentwicklungen des Menschenrechtsverständnisses in den letzten Jahrzehnten herzuleiten. Dabei führt, wie sich zeigen wird, die Einordnung in das Menschenrechtsschutzsystem über das strafrechtliche Verständnis hinaus.

4.1 Explizite Normierung des Verbots des Menschenhandels

Die menschenrechtliche Pflicht zur Überwindung des Frauenhandels wird bereits in Art. 6 des UN-Frauenrechteübereinkommens (CEDAW) von 1979⁹⁴ explizit festgeschrieben und in der Deklaration über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen von 1993⁹⁵ weiter bekräftigt. Bezüglich des Kinderhandels enthalten die Kinderrechtskonvention und ihr Fakultativprotokoll betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie Schutz- und Gewährleistungspflichten.

Im Völkerstrafrecht, das individuelle Verantwortlichkeit für schwerste Menschenrechtsverletzungen sicherstellen will, sind im letzten Jahrzehnt auch Formen sexualisierter und geschlechtsspezifischer Gewalt als Völkerrechtsverbrechen anerkannt worden. Das Rom-Statut des internationalen Strafgerichtshofs normiert folgerichtig die Versklavung, sexuelle Sklaverei und den Zwang zur Prostitution als Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen.⁹⁶

In jüngster Zeit entwickelte die Staatengemeinschaft darüber hinaus spezifische völkerrechtliche Instrumente

92 – Präambel der Europaratskonvention gegen Menschenhandel: „(...) in der Erwägung, dass Menschenhandel eine Verletzung der Menschenrechte und einen Verstoß gegen die Würde und die Unversehrtheit des Menschen darstellt (...)“
– Einführung des EU- Rahmenbeschluss des Rates vom 19. Juli 2002 zur Bekämpfung des Menschenhandels – 2002/629 JI: „(...) (3) Der Menschenhandel stellt einen schweren Verstoß gegen grundlegende Menschenrechte und die Menschenwürde dar.“
– Brüsseler Erklärung (Abschlussklärung der Europäischen Konferenz zur Vorbeugung und Bekämpfung des Menschenhandels in 2002): “Trafficking in human beings is an abhorrent and worrying phenomenon involving coercive sexual exploitation, labour exploitation in conditions akin to slavery, exploitation in begging and juvenile delinquency as well as domestic servitude. These practices constitute serious violations of the victims’ human rights as enshrined in international law and the EU Charter on Fundamental Rights.” (S. 2 der Erklärung).
– Außenminister Fischer hat anlässlich der gemeinsamen Konferenz „Europa gegen Menschenhandel“ der OSZE und des Auswärtigen Amtes im Oktober 2001 in Berlin in seinen Eröffnungsworten den Menschenhandel als „eine besonders brutale und verabscheuungswürdige Verletzung der Menschenrechte“ bezeichnet.

93 Hierzu Obokata (2006), S. 121 ff.

94 Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau vom 18.12.1979.

95 Deklaration der UN-Generalversammlung über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen vom 20.12.1993. UN-Dok. A/RES/48/104.

96 Ausführlich Obokata (2006), S. 133 ff.

gegen Menschenhandel, insbesondere das bereits erwähnte UN-Palermo-Protokoll und die neue Europaratskonvention zur Bekämpfung des Menschenhandels.⁹⁷ Die Staatenpflichten, die sich aus diesen Übereinkommen ergeben, werden unten näher analysiert. Das Verbot des Menschenhandels wurde explizit in der Grundrechtecharta der Europäischen Union niedergelegt.⁹⁸ Bereits heute ist das Verbot der Sklaverei, Zwangsarbeit und des Menschenhandels Teil des europäischen Grundrechtsschutzes, aus dem sich Schutzpflichten der Union und der Mitgliedstaaten ergeben.⁹⁹

4.2 Einordnung in den Kontext der Verbote von Sklaverei und Zwangsarbeit

Angesichts der Ausbeutung der Betroffenen, auf die Menschenhandel abzielt, resultiert Menschenhandel in vielen Fällen in Zwangsarbeit¹⁰⁰ und sklavereiähnlichen Praktiken, wie Schuldknechtschaft¹⁰¹ oder Leibeigenschaft.¹⁰² Auf Menschenhandel wird daher auch oft als eine der bedeutsamsten zeitgenössischen Formen der faktischen Sklaverei Bezug genommen.¹⁰³ Diese Einordnung macht den Charakter von Menschenhandel als einer Menschenrechtsverletzung besonders deutlich: Die Sklaverei verdinglicht den Menschen zur Ware und negiert seine freie Selbstbestimmung. Das Verbot der Sklaverei zählt daher zu den notstandfesten Menschenrechten¹⁰⁴ und zum zwingenden Völkerrecht (*ius cogens*).¹⁰⁵

Die Einordnung des Menschenhandels als Form der faktischen Sklaverei ist nicht unwidersprochen geblieben.

Kritisiert wird unter anderem, dass die Gleichsetzung mit dem historischen transatlantischen Sklavenhandel dazu genutzt werde, die freiwillige Entscheidung vieler Betroffener zur Migration zu negieren und die Grenzen zwischen Menschenhandel und freiwilliger irregulärer Migration insbesondere von Frauen in die Sexarbeit zu verwischen.¹⁰⁶ Letztlich wird befürchtet, die Bekämpfung des Menschenhandels werde so zum Instrument, um die Bewegungsfreiheit und das Selbstbestimmungsrecht von Frauen zu beschränken.¹⁰⁷

Verständlich werden diese Befürchtungen angesichts älterer internationaler Dokumente und Konventionen zu Menschenhandel und dem sogenannten ‚Weißen Sklavenhandel‘.¹⁰⁸ Ende des 19. Jahrhunderts entstand eine Bewegung gegen die sogenannte ‚white slavery‘, die zur Verabschiedung der genannten Dokumente führte und die mit einer abolitionistischen Haltung zur Prostitution gekoppelt war. Unter den Begriff der ‚white slavery‘ wurden Formen der freiwilligen und erzwungenen Migration von Frauen überwiegend aus den europäischen Ländern nach Übersee gefasst – insbesondere, wenn die Frauen dort in der Sexarbeit tätig waren. Die entsprechenden Dokumente unterscheiden nicht klar zwischen freiwilliger und unfreiwilliger Prostitution.¹⁰⁹ Die Bewegung gegen die ‚white slavery‘ wurde als anti-emanzipatorisch gekennzeichnet und enthielt auch rassistische Konnotationen, indem sie auch darauf abzielte, sexuelle Handlungen zwischen ‚weißen‘ Frauen und ‚nicht-weißen‘ Männern zu unterbinden, beziehungsweise bestimmte Gruppen von Migrantinnen (etwa asiatische Migrantinnen in den Vereinigten Staaten im späten 19. Jahrhundert) als besonders ‚unmoralisch‘ stigmatisierte.¹¹⁰

⁹⁷ Europaratskonvention zur Bekämpfung des Menschenhandels vom 16. Mai 2005 (ETS Nr. 197).

⁹⁸ Art. 5 Abs. 3 EU-Grundrechtecharta.

⁹⁹ Heselhaus/Nowak (2006), S. 13, Rn. 18, 24.

¹⁰⁰ Zwangsarbeit ist jede Art von Arbeit oder Dienstleistung, die unter Androhung einer Strafe verlangt wird und für die die Person nicht freiwillig zur Verfügung steht; Definition in Art. 2 des Übereinkommen Nr. 29 der ILO über Zwangs- und Pflichtarbeit von 1930. Typologie gegenwärtiger Formen von Zwangsarbeit. In: Internationales Arbeitsamt, Genf (2005), S. 6.

¹⁰¹ Schuldknechtschaft bedeutet, dass eine Person sich zur Abtragung einer Schuld zu nach Art und Dauer nicht begrenzten Dienstleistungen verpflichtet, vgl. Definition in Art. 1 a) des Zusatzübereinkommens über die Abschaffung der Sklaverei, des Sklavenhandels und sklavereiähnlicher Einrichtungen und Praktiken von 1956. Betroffene von Menschenhandel befinden sich häufig in Schuldknechtschaft, wenn sie sich gegenüber den Händlerinnen und Händlern für den Transport oder für gefälschte Dokumente hoch verschulden und diese Schulden ‚abarbeiten‘ müssen, wobei sich der Betrag durch weitere Schulden für zum Beispiel Unterkunft, Essen, Vermittlung von Kunden, ‚Schutz‘ vor der Polizei stetig erhöht, Scarpa (2008), S. 19.

¹⁰² Leibeigenschaft ist die Verpflichtung, auf dem einem anderen gehörenden Grundstück zu leben und zu arbeiten, ohne diese Rechtsstellung selbständig ändern zu können, vgl. Definition in Art. 1 b) des Zusatzübereinkommens über die Abschaffung der Sklaverei, des Sklavenhandels und sklavereiähnlicher Einrichtungen und Praktiken von 1956.

¹⁰³ Scarpa (2008), Miers (2001), S. 415–438; Weisbrodt/Anti-Slavery International (2002), S. 60–92; Bales (2001).

¹⁰⁴ Art. 8 Abs. 1, 2 iVm Art. 4 Abs. 2 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte.

¹⁰⁵ Urteil des Internationalen Gerichtshofs, ICJ Reports, 1070, p. 32. Teilweise wird vertreten, das Verbot des Menschenhandels sei als Teil des Sklavereiverbots ebenfalls als *ius cogens* einzustufen, vgl. Scarpa (2008), S. 78 ff.

¹⁰⁶ Kempadoo (2005), S. XIX f.

¹⁰⁷ Vgl. die Beiträge in GATTW (2007) und Kempadoo (Hrsg.) (2005).

¹⁰⁸ International Agreement for the Suppression of the White Slave Traffic, 1904; International Convention for the Suppression of the White Slave Traffic, 1910; International Convention for the Suppression of the Traffic in Women of Full Age, 1933; UN-Convention on Suppression of Trafficking and Exploitation of Prostitution, 1949.

¹⁰⁹ Pearson (2005), S. 20 ff.

¹¹⁰ Coomaraswamy (2000), Nr. 18 ff.; Kempadoo (2005), S. X ff.

Trotz dieser historisch und politisch begründeten Bedenken ist die Einordnung von Menschenhandel im Kontext der faktischen Sklaverei und sklavereiähnlichen Praktiken sinnvoll, auch wenn zugleich die unterschiedlichen Dimensionen, Mechanismen und historischen Kontexte deutlich gemacht werden müssen, nicht zuletzt, um eine Relativierung des historischen transatlantischen und afrikanischen Sklavenhandels zu vermeiden. Im Gegensatz zum engen klassischen Begriff der Sklaverei aus dem Übereinkommen betreffend die Sklaverei, der die Ausübung von Eigentumsrechten an Menschen voraussetzt, bezieht der weitere Begriff der faktischen Sklaverei oder der sklavereiähnlicher Einrichtungen und Praktiken auch Situationen ein, in denen Menschen faktisch, etwa durch Schuldknechtschaft, Zwangsverheiratung und andere Formen massiv in ihrem Selbstbestimmungsrecht beschränkt sind.¹¹¹

Gerade für das Verständnis der Abgrenzung zwischen freiwilliger, wenn auch möglicherweise illegaler Migration oder Prostitution von Menschenhandel ist die Beschränkung oder der Ausschluss des Selbstbestimmungsrechts entscheidend. Die völkerrechtlich definierten Begriffe der Schuldknechtschaft oder Leibeigenschaft sind wichtige Anhaltspunkte für die durch den Menschenhandel ausgelöste Zwangslage, wenn auch der Begriff der Ausbeutung in der Definition des Palermo-Protokolls über diese sklavereiähnlichen Praktiken hinausgeht. Daher sind auch das Übereinkommen betreffend die Sklaverei von 1926 mit seinem Zusatzübereinkommen von 1956¹¹² für die Staaten beim Vorgehen gegen Menschenhandel von Bedeutung. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat in einem Urteil von 2005 einen Fall von Menschenhandel eines Hausmädchens als Zwangsarbeit und Leibeigenschaft im Sinne von Art. 4 EMRK qualifiziert und erstmals das Bestehen positiver staatlicher Verpflichtungen aus Art. 4 festgestellt.¹¹³

Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO), die als Sonderorganisation der Vereinten Nationen für die Formulierung und Durchsetzung internationaler Arbeits- und Sozialnormen zuständig ist, hat sich in den vergangenen Jahren ebenfalls verstärkt mit Menschenhandel

als einem Auslöser von Zwangsarbeit beschäftigt. Das Verbot der Zwangsarbeit gehört zu den Kernarbeitsnormen und ist in den Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation gegen Zwangsarbeit (Nr. 29 und Nr. 105) und Kinderarbeit (Nr. 182) festgeschrieben. Es umfasst dabei nicht nur die staatlich auferlegte Zwangsarbeit, wie sie in großem Ausmaß und extremer Form von totalitären Regimes eingesetzt wurde, so etwa die nationalsozialistische Zwangsarbeit oder Zwangsarbeit in der stalinistischen Sowjetunion. Die ILO-Definition umfasst alle Fälle, in denen die Arbeit unter Androhung einer Strafe verlangt wird und diese unfreiwillig verrichtet wird.¹¹⁴

Durch den Bezug auf das Verbot der Zwangsarbeit wird das Thema Menschenhandel im Bereich der Rechte in der Arbeit, wie sie auch in Art. 7 des UN-Sozialpakts und anderen Menschenrechtsnormen kodifiziert sind, verortet. Auch dies ist im Hinblick auf das Verständnis des Phänomens Menschenhandel hilfreich: Betroffene von Menschenhandel werden in ihren Rechten in der Arbeit, etwa auf freie Wahl des Arbeitsplatzes, gesunde und sichere Arbeitsbedingungen und angemessenen Lohn verletzt. In der Konsequenz stellt die Gewährleistung der tatsächlichen Durchsetzung der Rechte in der Arbeit auch einen Präventionsansatz gegen Menschenhandel dar.¹¹⁵

4.3 Fortentwicklungen des Menschenrechtsverständnisses

Neben diesen spezifischen Normierungen des Menschenhandels-, Sklaverei- und Zwangsarbeitsverbots können sich Betroffene von Menschenhandel selbstverständlich auch auf allgemeine menschenrechtliche Gewährleistungen berufen, wie sie etwa in den Kernmensenrechtsverträgen der Vereinten Nationen,¹¹⁶ der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) oder den nationalen Verfassungen verankert sind. Exemplarisch genannt seien hier etwa die Rechte auf persönliche Freiheit, auf Arbeit und auf körperliche Unversehrtheit, sowie das Diskriminierungsverbot. Auch

¹¹¹ Vgl. die Definitionen von Sklaverei in Art. 1 Abs. 1 des Antisklavereiabkommens von 1926 und von sklavereiähnlichen Praktiken und Einrichtungen in Art. 1 des Zusatzübereinkommens von 1956.

¹¹² Zusatzübereinkommen über die Abschaffung der Sklaverei, des Sklavenhandels und sklavereiähnlicher Einrichtungen oder Praktiken vom 07.09.1956.

¹¹³ EGMR, Siliadan/France, Appl. No 73316/01, Urteil vom 26.07.2005, dazu näher Post (2007), S. 114 ff.

¹¹⁴ Internationales Arbeitsamt (2005), S. 1 ff.

¹¹⁵ Internationales Arbeitsamt (2005), S. 79 ff.

¹¹⁶ Zu diesen zählen der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt), der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt), das Antirassismusübereinkommen (ICERD), das Frauenrechteübereinkommen (CEDAW), die Antifolterkonvention (CAT), die Kinderrechtskonvention, die Wanderarbeiterkonvention und die Behindertenrechtskonvention.

die UN-Vertragsorgane beziehen sich in ihrer Praxis, etwa im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens, auf diese allgemeinen Gewährleistungen, wenn sie den Problembereich Menschen- und Frauenhandel ansprechen.¹¹⁷ Seit 2004 existiert das Mandat einer UN-Sonderberichterstatterin zu Menschenhandel, insbesondere dem Handel mit Frauen und Kindern. Das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte hat bereits 2002 auf der Grundlage menschenrechtlicher Verpflichtungen der Staaten einen umfassenden Satz von Prinzipien und Richtlinien zu Menschenrechten und Menschenhandel erstellt,¹¹⁸ auf welche die derzeitige Sonderberichterstatterin in ihrem ersten Bericht starken Bezug nimmt.¹¹⁹

Der Bezug auf die allgemeinen menschenrechtlichen Gewährleistungen war allerdings keineswegs selbstverständlich. Denn zunächst werden die Menschenhandelsoffer durch Akte privater Kriminalität in ihren Rechten verletzt – durch physische, psychische und sexuelle Gewalt, Verweigerung des Selbstbestimmungsrechts und der Kontrolle über den eigenen Körper, Zwang zur Arbeit unter unsicheren und ungesunden Bedingungen oder Verweigerung des angemessenen Arbeitslohnes. Die Erkenntnis, dass aus diesen Verletzungen auch Verpflichtungen für den Staat als Adressaten der Menschenrechte resultieren, hat mit Fortentwicklungen des Menschenrechtsverständnisses in den letzten Jahrzehnten zu tun. Zwei wesentliche Elemente dieser Entwicklung sind die Stärkung der Menschenrechte von Frauen und die Formulierung der menschenrechtlichen Pflichtentrias.

4.3.1 Stärkung der Menschenrechte von Frauen

Die weltweiten Frauenbewegungen in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts formulierten Kritik am klassischen liberalen Verständnis der Menschenrechte.¹²⁰ Die individualistische Konzeption der Menschenrechte als Abwehrrechte gegen den Staat konstruierte als Träger dieser Rechte den weißen männlichen Staatsbürger, der vor Eingriffen des Staates in seine Rechte in der öffentlichen Sphäre geschützt werde. Innerhalb dieses Konstrukts könnten die Menschenrechtsverletzungen an Frauen nicht ausreichend adressiert werden. Das Menschenrechtsverständnis müsse daher so ausgeweitet werden, dass die Menschen-

rechtsrelevanz auch der herkömmlich als privat verstandenen Sphäre anerkannt werde. Darüber hinaus müsse entgegen einer strikt individualistischen Perspektive anerkannt werden, dass bestimmten Gruppen von Menschen, etwa aufgrund ihres Geschlechts oder aufgrund ihrer ethnischen Zugehörigkeit, durch strukturelle Diskriminierung bereits der Zugang zur Ausübung ihrer Menschenrechte verwehrt sei.

Die herkömmliche Unterteilung in einen menschenrechtsrelevanten öffentlichen und einen irrelevanten privaten Sektor führt dazu, dass Frauen ihr Recht weniger in Anspruch nehmen und durchsetzen können, da Rechtsverletzungen an Frauen häufig im als privat definierten Sektor begangen werden (zum Beispiel Gewalt in Nahbeziehungen) und selbst Übergriffe gegen Frauen im „öffentlichen“ Sektor als private Akte interpretiert werden (zum Beispiel sexualisierte Gewalt im Strafvollzug oder in bewaffneten Konflikten). Das Frauenmensenrechtskonzept rückt die unterschiedlichen Lebensrealitäten von Frauen und Männern in den Fokus und öffnet den Blick dafür, dass Frauen und Männer Opfer verschiedenartiger Menschenrechtsverletzungen werden oder von Verletzungen auf unterschiedliche Weise betroffen sein können. Deutlich wird auch, dass Frauen unverhältnismäßig häufig Opfer von Menschenrechtsverletzungen werden.

Gewalt gegen Frauen ist dabei Ausdruck der historischen, ungleichen Geschlechterverhältnisse und zugleich eines der entscheidenden Mittel, durch das die faktische Ungleichberechtigung von Frauen aufrechterhalten wird.¹²¹ Gewalt gegen Frauen wurde und wird weltweit unzureichend strafrechtlich verfolgt. Gründe hierfür können in inadäquaten Gesetzen, in polizeilicher Zurückhaltung bei der Ermittlung von Gewalt in Nahbeziehungen, in diskriminierender Praxis von Staatsanwaltschaft und Justiz ebenso liegen wie organisatorisch an fehlenden spezialisierten Einheiten. Auf all diesen Ebenen spielen die Auswirkungen patriarchalischer Denk- und Erklärungsmuster eine wesentliche Rolle. Daher wird das Prinzip der *due diligence* betont: Die Staaten müssen bei der Verhütung, Untersuchung und Bestrafung von Gewalthandlungen gegen Frauen unabhängig davon, ob diese Handlungen vom Staat oder von Privatpersonen begangen wurden, mit der gebührenden Sorgfalt vorgehen.¹²² Angesichts der strukturellen Diskriminierung treffen die Staaten ge-

¹¹⁷ Vgl. zur Bearbeitung des Themas Menschenhandel durch UN-Vertragsorgane und Sondermechanismen Scarpa (2008), S. 83–124.

¹¹⁸ UNHCR: Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking, UN-Dok E/2002/68/Add.1.

¹¹⁹ Bericht der Sonderberichterstatterin Joy Ngozi Ezeilo: UN-DOK A/HRC/10/16, 20.02.2009, Ziff. 39.

¹²⁰ Vgl. zu den Debatten Cook (1994); Peters/Wolper (1995); Gabriel (2001).

¹²¹ Deklaration der UN-Generalversammlung über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen vom 20.12.1993, Präambel, Abs. 6.

¹²² Deklaration der UN-Generalversammlung über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen vom 20.12.1993, Art. 4 c); UNHCHR, Principle No.2; Coomaraswamy (2000), Nr. 51–53.

steigerte, über die normalen Schutz- und Gewährleistungsverpflichtungen hinausgehende Verpflichtungen insbesondere in der Ermächtigung der Betroffenen zur Durchsetzung ihrer Rechte.¹²³

Die mit dem Frauenmensenrechtskonzept verfolgte Ausweitung menschenrechtlicher Verantwortlichkeit der Staaten ist für Betroffene von Menschenhandel in zweierlei Hinsicht relevant: Einerseits ist Menschenhandel eine Form systematischer Gewalt und Rechtsverletzung in der privaten Sphäre, die menschenrechtliche Verpflichtungen des Staates zu Prävention, effektiver Strafverfolgung der Täter und Restitution der Betroffenen auslöst. Andererseits sind die meisten Betroffenen als Frauen und als Migrantinnen mit häufig prekäreren Status in doppelter Hinsicht von dem ‚weißen männlichen Staatsbürger‘ als typischen Rechtsträger des klassisch liberalen Menschenrechtsverständnis entfernt. Deswegen ist die Betonung der Verpflichtung zur Überwindung struktureller Diskriminierung für sie besonders bedeutsam.

4.3.2 Menschenrechtliche Pflichtentrias: Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten

Parallel zu den eben beschriebenen Einflüssen der Frauenrechtsbewegungen entwickelte sich, ausgehend von der Universalität und Unteilbarkeit der Menschenrechte, auch ein neues Verständnis staatlicher Verantwortlichkeit für die Menschenrechte. Es fand eine Abkehr von den klassischen Kategorien von Abwehr- und Leistungsrechten statt, die mit den bürgerlichen und politischen Rechten einerseits und den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten andererseits gleichgesetzt wurden. Stattdessen wurde nunmehr hervorgehoben, dass alle Menschenrechte gleichermaßen verschiedene Dimensionen staatlicher Verpflichtungen entfalten, die kurz als Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten („Pflichtentrias“) gekennzeichnet werden können.¹²⁴ Dadurch wurde einerseits die staatliche Verantwortung für systematische Formen von Rechtsverletzungen durch Private betont,¹²⁵ was die eben dargestellte frauenrechtliche Position stärkte, die Menschen-

rechtsrelevanz auch der privaten Sphäre anzuerkennen. Zum anderen wurde durch die Aufwertung der sozialen und wirtschaftlichen Rechte und die Heraushebung des Diskriminierungsverbots auch die Frage ungleichen Zugangs zu wirtschaftlichen und sozialen Gütern und damit auch die ungleiche Möglichkeit zur tatsächlichen Ausübung aller Menschenrechte unterstrichen.

Die menschenrechtliche Pflichtentrias verpflichtet den Staat als Adressaten der Menschenrechte, die Menschenrechte der Betroffenen von Menschenhandel zu respektieren, sie vor Verletzungen auch durch Private zu schützen und einen Rahmen an Institutionen und Verfahren zu gewährleisten, damit Betroffene ihre Rechte wahrnehmen und tatsächlich umsetzen können. Das Verbot von Sklaverei und Zwangsarbeit und die Rechte auf persönliche Freiheit, Bewegungsfreiheit, auf Privatheit und Selbstbestimmung sowie auf körperliche und psychische Unversehrtheit entfalten damit auf diesen drei Ebenen im Kontext von Menschenhandel eine Vielzahl von Verpflichtungen.

4.3.3 Menschenhandel als Ausdruck rassistischer Diskriminierung

Menschenhandel stellt zum einen – soweit Frauen und Mädchen betroffen sind – eine Form von Gewalt gegen Frauen und Diskriminierung aufgrund des Geschlechts dar. Zudem wird Menschenhandel seit der 3. Weltkonferenz gegen Rassismus in Durban/Südafrika 2001 zunehmend auch im Kontext von rassistischer Diskriminierung thematisiert. Im internationalen Menschenrechtsschutzsystem ist in den vergangenen Jahren eine verstärkte Aufmerksamkeit für rassistische Diskriminierung im Umgang der Staaten mit Nichtstaatsangehörigen entstanden.¹²⁶ Zwar wird das Recht der souveränen Staaten auf Migrationsregulierung und Grenzkontrolle anerkannt. Die Staaten dürfen diese Rechte jedoch nicht in diskriminierender Weise ausüben und müssen sicherstellen, dass Nicht-Staatsangehörigen nicht faktisch die Ausübung ihrer Menschenrechte, darunter die Rechte in der Arbeit und das Recht auf Gesundheit, verwehrt wird.

¹²³ Vgl. die Verpflichtungen in Art. 4 c)-I) der Deklaration über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen von 1993 und den thematischen Bericht der Sonderberichterstatterin gegen Gewalt gegen Frauen, UN-Dok. E/CN.4/2000/68, 29.02.2000, Rn. 49–53.

¹²⁴ Nowak (2002), S. 62 ff. Zum Verständnis im Rahmen der EMRK: Grabenwarther (2005), S. 118 ff.; vgl. auch die Praxis des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in seinen Allgemeinen Bemerkungen, inbes. Nr. 12 (Recht auf Nahrung), Rn. 14 ff.; Nr. 13 (Recht auf Bildung), Rn. 43 ff.; Nr. 14 (Recht auf Gesundheit), Rn. 30 ff.

¹²⁵ Wiesbrock (1999).

¹²⁶ Vgl. Durban Declaration and Programme of Action; UN-Antirassismusausschuss CERD: General Comment No. XXX: Non-Citizens (2004); UN-Frauenrechteausschuss CEDAW: General Recommendation No. 26: Women Migrant Workers (2008).

Die Erklärung und das Aktionsprogramm von Durban betonen, dass rassistische Diskriminierung in den Herkunftsländern, häufig verschränkt mit Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, zu den Grundursachen von Menschenhandel gehören. Zugleich werden die ausbeuterischen und sklavereiähnlichen Situationen in den Zielländern in den Kontext der mangelhaften Durchsetzung der Rechte von Arbeitsmigrantinnen und

–migranten gestellt. Betroffene von Menschenhandel sind auch in den Zielländern von direkten und strukturellen Formen rassistischer Diskriminierung betroffen, häufig erneut in Verschränkung mit geschlechtsbezogener Diskriminierung. Frauenhandel wird damit zurecht als Ausdruck mehrdimensionaler struktureller Diskriminierung anerkannt.¹²⁷

¹²⁷ Durban Declaration, Ziff. 30; Durban Programme of Action, Ziff. 37, 38, 63, 64, 67–69, 88, 105, 139; Outcome Document of the Durban Review Conference, Ziff. 79, 90–93.

5 Spezialisierte Abkommen und Normsetzung zu Menschenhandel

Seit einem Jahrzehnt haben sich, einhergehend mit dem größeren Bewusstsein für das Problem, eine Vielzahl internationaler und multilateraler politischer, rechtlicher und praktischer Initiativen gegen Menschenhandel entwickelt. Menschenhandel ist „von den Rändern ins Zentrum des politischen Diskurses“ gerückt.¹²⁸ Menschenhandel steht hoch auf der politischen Agenda der Vereinten Nationen, der OSZE, der Europäischen Union und des Europarates. Programme, Aktionspläne und Sonderarbeitsbereiche wurden etwa in der OSZE, dem Stabilitätspakt für Südosteuropa, der ILO, der Internationalen Organisation für Migration (IOM) und der EU aufgelegt. Dabei ist spätestens seit der Verabschiedung des UN-Palermo-Protokolls international üblich, die Arbeit gegen Menschenhandel auf die drei Säulen von *Prävention, Strafverfolgung und Opferschutz* zu stützen.

Im Folgenden wird die internationale und europäische Rechtsetzung anhand des UN-Palermo-Protokolls gegen Menschenhandel, der Europaratskonvention gegen Menschenhandel sowie der Rechtsakte der Europäischen Union dargestellt. Aus menschenrechtlicher Sicht von besonderem Interesse ist das Verhältnis zwischen Vorschriften zur Strafverfolgung und Migrationsregelungen einerseits und Prävention, Opferschutz und Opferrechten andererseits, sowie die Frage, ob die Spezialabkommen die Staatenverpflichtungen aus den Kernmenschenrechtsverträgen in vollem Umfang übernehmen oder ob sie durch diese ergänzt werden müssen.

5.1 UN-Palermo-Protokoll gegen Menschenhandel

Das Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des

Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität von 2000 – kurz Palermo-Protokoll gegen Menschenhandel – wurde nicht im Kontext des Menschenrechtsschutzes, sondern der Verbrechensbekämpfung und Strafjustiz entwickelt. Seine Verhandlung und Umsetzung wurde und wird durch das 1997 gegründete United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) in Wien als Teil des UN-Sekretariats begleitet.¹²⁹ Derzeit wurde das Protokoll von 128 Vertragsparteien ratifiziert, darunter auch die Europäische Union.¹³⁰

5.1.1 Überblick über die Inhalte des Zusatzprotokolls

Wie bereits dargestellt, einigten sich die Staaten im Rahmen des Zusatzprotokolls zum ersten Mal auf eine rechtsverbindliche internationale Definition, welche die Rechtsetzung und das Politikfeld derzeit prägt. Der Geltungsbereich des Zusatzprotokolls ist allerdings auf die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität beschränkt.¹³¹

Der erste Teil des Protokolls enthält allgemeine Bestimmungen, insbesondere die Definitionen (Art. 3) und die Pflicht der Staaten zur Kriminalisierung der entsprechenden Taten inklusive der Strafbarkeit von Versuch und Tatbeteiligung (Art. 5).¹³²

Der zweite Teil enthält Bestimmungen zum Opferschutz, wobei viele der dort genannten Bestimmungen ein weites Ermessen der Vertragsstaaten vorsehen. Die stärkste Verbindlichkeit haben die Pflicht zur Information der Opfer über maßgebliche Gerichts- und Verwaltungsverfahren (Art. 6 Abs. 2 a), zur Unterstützung des Auftretens der Opfer im Strafverfahren (Art. 6 Abs.

¹²⁸ Gallagher (2006), S. 163

¹²⁹ www.unodc.org

¹³⁰ Stand vom 01.05.2009.

¹³¹ Art. 1 und 4 Palermo-Protokoll.

¹³² Zu den Verpflichtungen aus dem Protokoll vgl. auch UNODC (2004); Obokata (2006), S. 164.

2 b) sowie zu Maßnahmen zur Entschädigung durch die Täter (Art. 6 Abs. 6). Unter ein weites Ermessen und teilweise unter den Vorbehalt anderslautenden innerstaatlichen Rechts sind die Regelungen zum Schutz der Privatsphäre (Art. 6 Abs. 1) und der Sicherheit des Opfers (Art. 6 Abs. 5), über die angemessene Unterbringung, Beratung, medizinische, psychologische und materielle Hilfe sowie Beschäftigungs-, Bildungs- und Ausbildungsmöglichkeiten (Art. 6 Abs. 3) gestellt. Gleiches gilt für die Gewährung von vorübergehenden oder dauerhaften Aufenthaltstiteln (Art. 7). Art. 8 regelt die Kooperation von Herkunfts- und Zielstaaten bei der Rückführung von Menschenhandelsbetroffenen, wobei die Rückführung ‚vorzugsweise freiwillig‘ (Art. 8 Abs. 2) erfolgen soll.

Der dritte Teil trägt die Überschrift ‚Verhütung, Zusammenarbeit und sonstige Maßnahmen‘. Die Staaten verpflichten sich zu umfassenden politischen Konzepten und Programmen zur Prävention von Menschenhandel (Art. 9 Abs. 1), wobei diese auch die Ursachen von Menschenhandel wie Armut, Unterentwicklung und Diskriminierung (Art. 9 Abs. 4) sowie die Nachfrage (Art. 9 Abs. 5) berücksichtigen sollen. Art. 10 regelt den Informationsaustausch zwischen den Behörden der Vertragsstaaten bei der Strafverfolgung sowie die Verpflichtung zur Ausbildung der zuständigen Beamten und Beamtinnen.

Die weiteren Artikel dieses Abschnitts betreffen Maßnahmen der Grenzsicherung und Dokumentensicherheit, wobei auch hier einige unmittelbar verpflichtenden Regelungen enthalten sind.

Der Opferschutz ist folglich im Zusatzprotokoll nur schwach ausgestaltet, während die Maßnahmen der Strafverfolgung und Migrationskontrolle einen höheren Verpflichtungsgrad aufweisen. In einer Vorbehaltsklausel wird jedoch der Vorrang menschen- und flüchtlingsrechtlicher Normen sowie des Diskriminierungsverbots festgeschrieben (Art. 14). Das Protokoll etabliert kein Organ, das seine Umsetzung durch die Staaten überwacht und dem gegenüber die Staaten berichtspflichtig sind. Eine Monitoringrolle kann allenfalls die Vertragsstaatenversammlung übernehmen.¹³³ Das UNODC begleitet die Umsetzung der Konvention durch Forschung und Berichte, kann aber keine Empfehlungen an konkrete Staaten aussprechen.¹³⁴

5.1.2 Umsetzung in Deutschland

Deutschland hat das Zusatzprotokoll 2006 ratifiziert. Zuvor wurden zur Umsetzung der Kriminalisierungsverpflichtung der Straftatbestand des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung reformiert sowie die Straftatbestände des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung und der Förderung des Menschenhandels eingeführt (§§ 232, 233, 233a StGB). Weitere legislative Schritte zur Umsetzung des Protokolls, insbesondere hinsichtlich der Opferrechte, wurden nicht ergriffen.

5.2 Europaratskonvention zur Bekämpfung des Menschenhandels

5.2.1 Entstehungsgeschichte

Angesichts der Schwächen des UN-Palermo-Protokolls, insbesondere der fehlenden verbindlichen Verankerung von Opferrechten, entschloss sich der Europarat, eine eigene Konvention aufzulegen, die Europaratskonvention zur Bekämpfung des Menschenhandels. Die Konvention ist am 1. Februar 2008 in Kraft getreten und wurde derzeit durch 24 Staaten ratifiziert und von 17 weiteren Staaten, darunter auch Deutschland, unterzeichnet.¹³⁵ Die Konvention steht auch der Europäischen Union sowie Staaten, die nicht Mitglied des Europarats sind, zur Ratifikation beziehungsweise zum Beitritt offen (Art. 42, 43).

Für die Entwicklung der Konvention hatte man sich zum Ziel gesetzt, die Menschenrechte der Opfer zu stärken.¹³⁶ Dies spiegelt sich in der Präambel wider, die Menschenhandel als Menschenrechtsverletzung und als sklavereiähnliches Verhältnis kennzeichnet und betont, dass Respekt für die Opferrechte und Schutz der Opfer sowie tatsächliche Maßnahmen gegen Menschenhandel die obersten Ziele sein müssen. Die Präambel stellt auch die Verbindung zu den menschenrechtlichen Verpflichtungen aus der Europäischen Menschenrechtskonvention her.

Diese Ziele konnten in der Aushandlung der Konvention nur zum Teil verwirklicht werden. Aus der Sicht von Beobachterinnen und Beobachtern des Verhandlungsprozesses wurde eine Einigung auf höhere Standards

¹³³ Näher Gallagher (2006), S. 186, Fn. 116.

¹³⁴ Vgl. UNODC (2004), (2006) und (2009).

¹³⁵ Stand 01.05.2009.

¹³⁶ Erklärungen der Außenminister bei der 113. und 114. Sitzung des Ministerkomitees; Explanatory Report on the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, Ziff. 46.

in vielen Punkten durch die Verhandlungsposition der Europäischen Union verhindert, die – seit der EU-Erweiterung 2004 in einer Mehrheitsposition im Europarat – eine Anhebung über die geltenden europarechtlichen Standards hinaus verhinderte.¹³⁷ Dies gilt insbesondere für die aufenthaltsrechtlichen Regelungen. Die parlamentarische Versammlung konnte sich mit einer Vielzahl von Änderungsanträgen zur Verbesserung der Opferrechte¹³⁸ nicht durchsetzen und kritisierte explizit die Haltung der Vertreterin der Europäischen Kommission.¹³⁹ Dennoch enthält die Konvention eine Reihe von Fortschritten nicht nur im Vergleich zum UN-Palermo-Protokoll, sondern auch zur Rechtslage der EU.

5.2.2 Überblick über die Inhalte der Konvention

Das erste Kapitel der Konvention enthält die allgemeinen Bestimmungen. Die Konvention übernimmt die *Definition* des UN-Palermo-Protokolls (Art. 4). Sie hat jedoch einen weiteren *Geltungsbereich* als das Protokoll, der alle Formen des Menschenhandels umfasst, innerstaatlich und grenzüberschreitend, mit oder ohne Zusammenhang zur organisierten Kriminalität (Art. 2). Durch die Erweiterung des Anwendungsbereiches macht die Konvention einen wichtigen Schritt aus der Dominanz des Strafverfolgungsansatzes hinaus. Explizit ist in Art. 3 für alle Maßnahmen zur Umsetzung der Konvention ein *Diskriminierungsverbot* mit einem Katalog von Diskriminierungsgründen, der Art. 14 der EMRK entspricht, verankert. Auch dies ist ein menschenrechtliches Element, das über das Palermo-Protokoll hinausgeht. Hinzu kommt der durchgängige *gender-resonante und kinderrechtliche* Ansatz, der im Sinne eines Mainstreamings für alle materiellen Gewährleistungen einen geschlechtergerechten und am Prinzip des Kindeswohls orientierten Ansatz fordert.¹⁴⁰ Die Garantie der Geschlechtergleichstellung geht dabei über ein Verbot der Ungleichbehandlung hinaus und erfordert positive Maßnahmen zur Herstellung tatsächlicher Gleichberechtigung von Frauen und Männern.¹⁴¹ Für die Maßnahmen im Bereich der Opferrechte ist die Methode des Gender Mainstreaming vorgeschrieben (Art. 17).

Kapitel 2 enthält Vorschriften zur Prävention und Kooperation sowie zu Grenzkontrollen und Dokumentensicherheit. Die Vorschriften zu Präventionsmaßnahmen eröffnen eine breite Palette. Forschung, Information, Kampagnen, soziale Initiativen und Schulungsmaßnahmen für potentielle Betroffene und spezifische Berufsgruppen werden auf einen Ansatz verpflichtet, der in den Menschenrechten, dem Gender Mainstreaming und den Kinderrechten gründet.¹⁴²

Hervorzuheben ist Art. 5 Abs. 4, der die Staaten verpflichtet, als eine Form der Prävention legale Migration zu ermöglichen und Informationen über deren Voraussetzungen zu verbreiten. Damit erkennen die Vertragsstaaten die Ermöglichung sicherer, legaler Migration als eine Präventionsstrategie gegen Menschenhandel an, auch wenn der Regelung keine Verpflichtung zu bestimmten Formen legaler Migration zu entnehmen ist; dies verbleibt im Ermessen der Staaten. Die Betonung der *Informationspflichten* schließt an die Regelungen neuerer menschenrechtlicher Verträge, etwa der UN-Kinderrechtskonvention und der UN-Wanderarbeiterkonvention, an.¹⁴³ Migrantinnen und Migranten ist der Zugang zu Informationen über ihre Rechte erschwert, doch Informationen über Migrationsmöglichkeiten und Rechte in der Arbeit können einen wichtigen Schutz vor Ausbeutung bieten.¹⁴⁴

Maßnahmen zur *Reduzierung der Nachfrage* werden ebenfalls als ein Element einer Präventionstrategie aufgenommen (Art. 6). Während dieser Artikel sich auf Forschung, die Arbeit mit Medien und Zivilgesellschaft, Informationskampagnen und Bildungsmaßnahmen zur Geschlechtergleichstellung bezieht, spricht Art. 19 auch die Kriminalisierung des Nutzers von Dienstleistungen eines Menschenhandelsopfers an. Die Einführung entsprechender Straftatbestände verbleibt aber im Ermessen der Vertragsstaaten.

Art. 7 bis 9 der Konvention, die sich mit *Grenzkontrollen und Dokumentensicherheit* beschäftigen, sind überwiegend wortgleich mit Art. 11–13 des Palermo-Protokolls, mit der Ausnahme, dass bei einigen Regelungen anders als im Zusatzprotokoll kein staatliches Ermessen eingeräumt wird.¹⁴⁵

¹³⁷ Scarpa (2008), S. 145.

¹³⁸ Council of Europe (Parl. Ass.): Draft Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, Opinion No. 253 (2005).

¹³⁹ Council of Europe (Parl. Ass.): Draft Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, Rec 1695 (2005).

¹⁴⁰ Vgl. etwa Art. 1 a), 5 Abs. 3 und Abs. 5, Art. 10 Abs. 1, 3, 4; Art. 16 Abs. 7, Art. 17.

¹⁴¹ Explanatory Report, Ziff. 54.

¹⁴² Art. 5 Abs. 2, 3.

¹⁴³ Spieß (2007), S. 33.

¹⁴⁴ Explanatory Report, Ziff. 105.

¹⁴⁵ Art. 7 Abs. 5, 6; Art. 8 Europaratskonvention.

Kapitel 3 enthält die Regelungen zu Schutz und Förderung der Opferrechte. Ein wichtiger Fortschritt ist Artikel 10, der Staatenpflichten für die *Identifizierung* von Opfern enthält. Dies ist deshalb von großer Bedeutung, weil die mangelnde Identifikation von Opfern, insbesondere im Bereich des Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung dazu führt, dass vermutlich die große Mehrzahl der Betroffenen keine Opferrechte wahrnehmen kann.¹⁴⁶ Der Artikel enthält zum einen Organisationspflichten, etwa zur interinstitutionellen Kooperation und zur Schulung von Personal. Einige weitere Regelungen können jedoch unmittelbare subjektive Rechtsansprüche entfalten, so das Verbot der Abschiebung vor Abschluss des Identifizierungsverfahrens (Art. 10 Abs. 2 S. 2), das Recht auf Unterstützungsmaßnahmen nach Art. 12 während des Identifizierungsverfahrens und spezifische Rechte für Kinder (Art. 10 Abs. 3, 4).

Art. 12 Abs. 1 legt einen Mindeststandard an Leistungen zur *Unterstützung der Opfer* unabhängig von deren Aufenthaltsstatus¹⁴⁷ fest: Davon umfasst sind angemessene und sichere Unterbringung, Sicherung des Lebensunterhalts, psychologische Unterstützung, medizinische Notversorgung, Übersetzungs- und Dolmetschdienste, Beratung und Information in einer verständlichen Sprache, Rechtshilfe und Zugang zum Bildungssystem für Kinder. Darüberhinausgehende Rechte haben Opfer, die sich rechtmäßig – unter anderem aufgrund eines Aufenthaltstitels als Opfer von Menschenhandel nach Art. 14 der Konvention – in dem jeweiligen Vertragsstaat aufhalten, im Hinblick auf medizinische Versorgung, die über Notversorgung hinausgeht, und im Rahmen des jeweiligen nationalen Rechts im Hinblick auf Zugang zum Arbeitsmarkt und zu beruflicher und allgemeiner Bildung. Alle Unterstützungsleistungen dürfen nur auf der Grundlage von Konsens und fundierter Information erbracht werden (Art. 12 Abs. 7), das heißt, Betroffene dürfen nicht ohne ihre Einwilligung in spezielle Programme für Betroffene von Menschenhandel aufgenommen werden. Verweigern sie ein bestimmtes Programm, bestehen die Ansprüche aus Art. 12 fort und sind vom jeweiligen Vertragsstaat in anderer Form zu erbringen.

Aufenthaltsrechtliche Fragen werden in den Artikeln 13 und 14 geregelt. Die Staaten sind zur Einführung einer mindestens dreißigtägigen *Erholungs- und Bedenkzeit* verpflichtet, wenn Grund zu der Annahme besteht, dass es sich um ein Opfer von Menschenhandel handelt.¹⁴⁸ Während dieses Zeitraums müssen die Staaten den Verbleib im Hoheitsgebiet gestatten. Diese Regelung blieb hinter den Erwartungen von NGO zurück, die die Einführung einer – in einigen europäischen Staaten bereits praktizierten – mindestens dreimonatigen Bedenkzeit gefordert hatten. Zu beachten ist, dass sich im Einzelfall aus Art. 10 Abs. 2 ein längerer Abschiebungsschutz ergeben kann, wenn das Identifizierungsverfahren innerhalb der 30 Tage nicht abgeschlossen werden kann. Schwach ausgestaltet ist auch Art. 14, der die Voraussetzungen zur Erteilung eines verlängerbaren *Aufenthaltstitels für identifizierte Betroffene* regelt. Eine Mindestdauer für den Titel wurde nicht verankert und eine innerstaatliche Bindung des Titels an die Kooperationsbereitschaft der Betroffenen im Strafverfahren bleibt möglich.

Art. 15 enthält Rechte der Betroffenen auf *Rechtsschutz, Prozesskostenhilfe und Entschädigung* sowie damit zusammenhängende Informationsrechte.¹⁴⁹

Für die Regelungen über die *Repatriierung und Rückführung der Betroffenen* (Art. 16) ist wiederum der Vergleich mit entsprechenden Regelungen des Palermo-Protokolls interessant. Als Kriterien für die Rückführungsverfahren der Herkunfts- wie der Zielstaaten werden neben der Sicherheit der Betroffenen in der Konvention auch deren Rechte und Würde genannt. Dies sichert den Rückgriff auf allgemeine menschenrechtliche Verpflichtungen, die sich aus dem Verbot der Folter und unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung, dem Schutz des Privat- und Familienlebens, dem Schutz der Identität und dem Kindeswohl ergeben können.¹⁵⁰ Besonders zu berücksichtigen ist dabei die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zur Reichweite des Schutzes aus Art. 3 EMRK, der Abschiebungsschutz auch in den Fällen gewährt, in denen die Bedrohung von nichtstaatlichen Akteuren ausgeht.¹⁵¹

¹⁴⁶ So auch Gallagher (2006), S. 176.

¹⁴⁷ Explanatory report, Ziff. 146.

¹⁴⁸ Art. 13 Abs. 3 erlaubt Ausnahmen von dieser Regel aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder wenn sich herausstellt, dass der Opferstatus zu Unrecht in Anspruch genommen wird. Die letztgenannte Regelung ist inkonsistent mit der Regelung in Abs. 1, wonach für die Gewährung der Bedenkfrist bereits Grund zur Annahme, dass es sich um ein Opfer handelt, ausreicht. Sie muss deshalb sehr restriktiv ausgelegt werden. Problematisch ist auch der Bezug auf den unscharfen Begriff der öffentlichen Ordnung, der genutzt werden könnte, um Betroffene von Menschenhandel, die weiterhin der Prostitution nachgehen, vom Recht auf Bedenkzeit auszunehmen.

¹⁴⁹ Vgl. dazu näher die Studie von Heike Rabe in diesem Band.

¹⁵⁰ Explanatory report, Ziff. 202.

¹⁵¹ EGMR, D..v UK, Judgement of 2 May 1997, Comp. of judgments 1997-III.

Anders als das Palermo-Protokoll sind die Staaten aus der Konvention auch zur Einrichtung von *Rückkehrerprogrammen* mit dem Ziel der Verhinderung einer Re-Viktimisierung verpflichtet. Die Ausgestaltung der Programme liegt im Ermessen der Staaten, wobei die Konvention weitere Zielvorgaben macht, etwa die Wiedereingliederung in Bildungssysteme und Arbeitsmarkt. Auch im Hinblick auf die Rückführung werden Informationspflichten der Staaten statuiert (Art. 16 Abs. 6).

Das vierte Kapitel enthält Regelungen zum *materiellen Strafrecht*, die im Vergleich zum Palermo-Protokoll detaillierter sind. Wesentlich umfangreicher sind auch die Regelungen zum *Verfahrensrecht* und zu *Institutionen* in Kapitel 5. Das sechste Kapitel enthält Verpflichtungen zu *internationaler Zusammenarbeit* und zur Zusammenarbeit mit der *Zivilgesellschaft*.¹⁵²

Die Einrichtung eines Vertragsorgans, das die Umsetzung der Konvention durch die Vertragsstaaten überprüft (der sogenannte *GRETA-Mechanismus*), wird allgemein als erheblicher Fortschritt bewertet.¹⁵³ Seine Zusammensetzung und Kompetenzen sind im siebten Kapitel der Konvention geregelt. Die Expertengruppe für Maßnahmen gegen Menschenhandel, die sich aus zehn bis 15 unabhängigen Expertinnen und Experten zusammensetzt, überwacht die Umsetzung der vertraglichen Verpflichtungen.

Für das Überprüfungsverfahren räumt die Konvention GRETA einen weiten Gestaltungsspielraum ein (Art. 38). Der Ausschuss kann von den Vertragsstaaten auf der Grundlage von Fragebögen Berichte einfordern, die Zivilgesellschaft um Informationen ersuchen und Länderbesuche durchführen. Je Überprüfungsrunde kann ein inhaltlicher Schwerpunkt gesetzt werden. Die Berichte und Schlussfolgerungen durchlaufen allerdings, wie bei den Menschenrechtsinstitutionen des Europarats im Gegensatz zu den UN-Vertragsorganen üblich, noch einen politischen Filter, indem sie zunächst dem betreffenden Staat zur Kommentierung übersandt werden und direkte Empfehlungen an Vertragsstaaten nur durch den Parteienausschuss¹⁵⁴ ausgesprochen werden können. Das derzeit mit 13 unabhängigen Expertinnen und Experten besetzte Organ führt 2009 seinen ersten Überprüfungsdurchgang durch.¹⁵⁵ Bei seinem zweiten Treffen im Juni 2009 will der Ausschuss

sich eine Verfahrensordnung für die Überprüfung der Staaten geben.¹⁵⁶

5.2.3 Bewertung der Konvention

Auch wenn der Europarat das selbst gesetzte Ziel, ein umfassendes Menschenrechtsdokument zu Menschenhandel zu entwickeln, nicht erreicht hat, sind doch in vielen Bereichen Fortentwicklungen der Standards festzustellen, insbesondere im Vergleich zum Palermo-Protokoll.¹⁵⁷ Die Konvention verlässt den Rahmen der Kriminalitätsbekämpfung, konkretisiert Rechte der Opfer – wenn auch auf niedrigem Niveau – und verfolgt durchgängig einen genderresonanten und kinderrechtlichen Ansatz. Zu bedauern ist, dass die Loslösung der Opferrechte von der Kooperation im Strafverfahren nicht gelungen ist. In vielen Bereichen enthält die Konvention interessante Ansätze, etwa hinsichtlich des Konzepts von *safe migration*, der Betonung von Informationsrechten, der Verpflichtung zur Identifizierung von Opfern und zur Durchsetzung von Entschädigungsrechten. Durch die Etablierung des GRETA-Ausschusses werden die Maßnahmen der Staaten gegen Menschenhandel zum ersten Mal einem unabhängigen Monitoring unterworfen. Der Ausschuss kann durch seine Tätigkeit auch zur Auslegung und Konkretisierung der Verpflichtungen aus der Konvention unter Bezugnahme auf die allgemeinen menschenrechtlichen Verpflichtungen aus der Europäischen Menschenrechtskonvention beitragen.

Die Europaratskonvention kann nicht als abschließendes Dokument über die menschenrechtlichen Verpflichtungen gegenüber Betroffenen von Menschenhandel gelesen werden; vielmehr ist sie in den Kontext der allgemeinen Menschenrechtsverträge zu stellen. In einigen Aspekten konkretisiert sie die dort enthaltenen Verpflichtungen für den spezifischen Bereich Menschenhandel, etwa im Hinblick auf Präventions- und Bildungsmaßnahmen. In vielen anderen Bereichen, insbesondere hinsichtlich der Opferrechte, müssen die weitreichenderen Verpflichtungen aus den allgemeinen menschenrechtlichen Verträgen herangezogen werden, die durch Allgemeine Kommentare und Empfehlungen im Staatenberichtsverfahren durch die zuständigen Vertragsausschüsse weiter konkretisiert werden.

¹⁵² Vgl. zu Kapiteln 4–6 Scarpa (2008), S. 153 ff.

¹⁵³ Scarpa (2008), S. 157 f.; Gallagher (2006), S. 186.

¹⁵⁴ Der Parteienausschuss setzt sich aus den Staatenvertretern im Ministerrat zusammen, die Vertragsstaat der Konvention sind, sowie den Vertretern jener Vertragsstaaten, die nicht Mitglied des Europarates sind, Art. 37.

¹⁵⁵ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Docs/Monitoring/GRETA_en.asp

¹⁵⁶ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/default_EN.asp,02.05.2009.

¹⁵⁷ Gallagher (2006), S. 174 ff.; Scarpa (2008), S. 144 ff.

5.2.4 Ratifikation und Umsetzung in Deutschland

Die Ratifikation der Konvention war für die 16. Legislaturperiode angekündigt; im Mai 2009 war jedoch noch kein entsprechender Gesetzentwurf in den Bundestag eingebracht worden. Nach der gesetzlichen Regelung einer einmonatigen Bedenkfrist für Betroffene von Menschenhandel in § 50 Abs. 2a des Aufenthaltsgesetzes im Rahmen des Richtlinienumsetzungsgesetzes von 2007 sieht die Bundesregierung nach Auskunft des federführenden Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend keinen weiteren gesetzgeberischen Umsetzungsbedarf.

gliedstaaten, so etwa bei der Dauer der Bedenkzeit (Art. 6 der Richtlinie), der Gewährung unentgeltlichen Rechtsbeistands (Art. 7 Abs. 4) und beim Zugang zum Arbeitsmarkt und zur beruflichen Bildung (Art. 11). Die Gewährung eines Aufenthaltstitels sieht die Richtlinien nur für die Betroffenen vor, die ihre Bereitschaft zur Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden eindeutig erklärt haben. Die Erteilung des Titels steht im Ermessen der Behörden, die prüfen, welche Möglichkeiten sich für die Ermittlungen oder das Gerichtsverfahren durch einen Verbleib ergeben (Art. 8). Bietet der Mitgliedsstaat spezielle Programme zur Integration oder Rückkehrvorbereitung an, lässt die Richtlinie die Bindung des Aufenthaltstitels an die Teilnahme an dem Programm ausdrücklich zu (Art. 12).

5.3 Rechtsetzung in der Europäischen Union

5.3.1 Geltende Rechtslage

In der EU wurde seit den 1990er Jahren eine Vielzahl politischer und rechtlicher Maßnahmen gegen Menschenhandel ergriffen.¹⁵⁸ Im Anschluss an die Entwicklung des Palermo-Protokolls folgte eine Reihe eigener, an die Ergebnisse des Protokolls angelehnte Rechtssetzungsakte im Rahmen der dritten und ersten Säule. Die Kriminalisierungsvorschriften wurden mit geringen Abwandlungen in der Definition in den Rahmenbeschluss zur Bekämpfung des Menschenhandels übernommen und im Hinblick auf den Strafrahmen, Qualifikationstatbestände und Sanktionen näher konkretisiert.¹⁵⁹ Der Geltungsbereich des Rahmenbeschlusses ist nicht auf die organisierte Kriminalität beschränkt.

Die Rechte von Opfern von Menschenhandel im Hinblick auf Aufenthalt, Schutz und soziale und gesundheitliche Versorgung wurden 2004 in der ‚Richtlinie über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind (...)‘ geregelt.¹⁶⁰ Diese blieb jedoch weit hinter der Rechtslage in vielen Mitgliedstaaten der Union zurück.¹⁶¹ In vielen Bereichen setzt die Richtlinie nicht einmal Minimalstandards, sondern überlässt die Regelung den Mit-

Weitere Rechtssetzungsakte, die für die Betroffenen von Menschenhandel relevant werden können, sind der Rahmenbeschluss über die Stellung des Opfers im Strafverfahren¹⁶² und die Richtlinie zur Entschädigung der Opfer von Straftaten¹⁶³.

5.3.2 Entwicklungen der Rechtslage

Im März 2009 hat die Europäische Kommission einen Entwurf für einen Rahmenbeschluss zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz von Opfern vorgelegt, der den Rahmenbeschluss aus 2002 ablösen soll.¹⁶⁴ Der neue Text nimmt auf die Europaratskonvention Bezug und zieht Konsequenzen aus der zum Teil unzureichenden Umsetzung des alten Rahmenbeschlusses durch die Mitgliedstaaten. Er enthält eine leicht veränderte Definition der Straftaten, ein Mindeststrafmaß von sechs Jahren¹⁶⁵ für den Grundtatbestand und eine Erhöhung des Mindeststrafmaßes für schwere Begehungsformen. Die Mitgliedstaaten sollen verpflichtet werden, die Entkriminalisierung der Opfer zu regeln. Vorschriften zur Koordinierung der Strafverfolgung zwischen den Mitgliedstaaten sind vorgesehen.

Neu aufgenommen – und dies kann als ein Erfolg der Europaratskonvention gewertet werden – sind Vorschriften zu den Opferrechten, sowohl hinsichtlich des

¹⁵⁸ Vgl. Scarpa (2008), S. 171 ff.; Askola (2007); Gallagher (2006), S. 166 ff.; Mentz (2001), S. 91 ff.

¹⁵⁹ Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung des Menschenhandels vom 19.07.2002, ABl. L 203/1 vom 01.08.2002.

¹⁶⁰ Richtlinie 2004/81/EG des Rates vom 29.04.2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren. ABl. L261/19 vom 06.08.2004.

¹⁶¹ Gallagher (2006), 167 f.

¹⁶² Rahmenbeschluss des Rates vom 15.03.2001 über die Stellung des Opfers im Strafverfahren, ABl. L 82/1 vom 22.03.2001.

¹⁶³ Richtlinie 2004/80/EG des Rates vom 29.04.2004 zur Entschädigung der Opfer von Straftaten. ABl. L 261/15 vom 06.08.2004.

¹⁶⁴ Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz von Opfern sowie zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI. KOM (2009), 136 endgültig.

¹⁶⁵ Der Rahmenbeschluss von 2002 forderte lediglich abstrakt wirksame, angemessene und abschreckende Strafen.

Opferschutzes im Strafverfahren zur Vermeidung von sekundärer Viktimisierung als auch zur angemessenen Unterstützung der Opfer, damit sie ihre Rechte tatsächlich wahrnehmen können sowie Maßnahmen zur Sicherstellung der Identifizierung von Opfern. Auch eine Regelung zur Gewährung erforderlicher Hilfe ist enthalten, die sich mit Regelungen der Richtlinie über die Erteilung von Aufenthaltstiteln überschneidet und diese zum Teil erweitert. Der Vorschlag will die Mitgliedstaaten auch zur Einsetzung nationaler Berichtserstatter gegen Menschenhandel oder vergleichbarer Strukturen verpflichten.

Eine weitere Entwicklung des Europarechts ist die bereits oben dargestellte Richtlinie über Sanktionen gegen Personen, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthalt beschäftigen.¹⁶⁶ Sie zielt durch eine Reihe von Maßnahmen gegen die Arbeitgeberinnen und

Arbeitgeber auf die Nachfrageseite und stärkt die Position der Beschäftigten bei der tatsächlichen Durchsetzung ihrer Rechte. Indem sie sich nicht auf die enge Gruppe von Betroffenen von Menschenhandel und Zwangsarbeit, sondern auf irreguläre Migrantinnen und Migranten bezieht, erfasst sie durch eine Stärkung der Rechte in der Arbeit auch die Graubereiche.

Im Arbeitsprogramm der Kommission sind für 2009 darüber hinaus ein Rahmenbeschluss über Hilfeleistung für Opfer im Strafverfahren vorgesehen, der den Rahmenbeschluss zur Stellung des Opfers im Strafverfahren aus 2001 ablösen soll, sowie eine Änderung der Richtlinie zur Opferentschädigung. In Umsetzung der Europaratskonvention ist zumindest durch die höheren Anforderungen an die Bedenkfrist eine Reform der Richtlinie über die Erteilung von Aufenthaltstiteln erforderlich. Dies wurde aber noch nicht angekündigt.

¹⁶⁶ Directive of the European Parliament and of the Council providing for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying third-country nationals, PE-CO_S 3612/09; Ratsbeschluss vom 25.05.2009.

6

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

6.1 Elemente eines Menschenrechtsansatzes gegen Menschenhandel

Die Menschenrechte besitzen im gesamten Prozess des Menschenhandels Relevanz: Menschenrechtsverletzungen gehören zu den Ursachen von Menschenhandel, schwerste Verletzungen fundamentaler Rechte prägen den kriminellen Akt des Menschenhandels. Die Menschenrechte verpflichten den Staat nicht nur zu effektiver Strafverfolgung, sondern geben auch Maßstäbe für die Behandlung der Opfer vor. Die Menschenrechte entfalten dabei einerseits positive Pflichten des Staates und bilden andererseits auch Grenzen für mögliche Bekämpfungsansätze. Daher ist es notwendig, dass die Herkunfts-, Transit- und Zielstaaten von Menschenhandel ihren Bekämpfungsansatz auf eine menschenrechtliche Basis stellen.

Bereits im Jahr 2002 hat die UN-Hochkommissarin rechtlich unverbindliche menschenrechtliche Richtlinien für den Umgang mit Menschenhandel vorgelegt, die *„Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking“*. Sie betonen den Vorrang der Menschenrechte und leiten daraus Vorgaben für Prävention, Schutz und Unterstützung der Betroffenen und Strafverfolgung und Wiedergutmachung ab. Die EU-Expertengruppe zu Menschenhandel hat in ihrem 2004 erschienenen Bericht ebenfalls die Menschenrechte als vorrangiges Ziel bezeichnet.¹⁶⁷ Das Diskriminierungsverbot, staatliche Verantwortlichkeit, die Anerkennung von Betroffenen als Träger von Rechten, Partizipation, die Integration einer Genderperspektive und die Berücksichtigung rassistischer Diskriminierung nennt der Bericht als Aspekte eines Menschenrechtsansatzes.¹⁶⁸

Menschenrechtliche Verpflichtungen ergeben sich sowohl aus den oben dargestellten spezifischen Konventionen

gegen Menschenhandel, als auch aus den allgemeinen Menschenrechtsverträgen.¹⁶⁹ Aus den Rechtsquellen ergeben sich menschenrechtliche Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten sowie das Diskriminierungsverbot als Strukturelement aller Menschenrechte. Zu berücksichtigen ist dabei der unterschiedliche Grad der Verpflichtung: Während sich aus den Achtungspflichten und dem Diskriminierungsverbot unmittelbare Rechtsansprüche Betroffener ergeben können, verbleibt den Staaten bei der Ausfüllung ihrer Schutz- und Gewährleistungspflichten ein Ermessensspielraum. Das Ermessen bezieht sich allerdings nur auf die Wahl der Mittel, nicht auf das menschenrechtlich zu erreichende Ziel.¹⁷⁰ Aus dem Verbot von Sklaverei, Zwangsarbeit und Menschenhandel ergibt sich eine Schutz- und Gewährleistungspflicht in einem sehr prinzipiellen Sinne: Der Staat muss alles ihm Mögliche unternehmen, um das Entstehen einer sklavereiähnlichen Situation zu vermeiden und, wenn dies nicht gelingt, alles tun, um dem Opfer die faktisch verwehrte Exit-Option wieder zu eröffnen.

Im Folgenden werden auf der Grundlage des in den vorangegangenen Kapiteln abgesteckten rechtlichen Rahmens Elemente eines Menschenrechtsansatzes gegen Menschenhandel zusammengefasst.

6.1.1 Prävention in den Herkunftsländern

Ein Menschenrechtsansatz gegen Menschenhandel muss zunächst berücksichtigen, dass Menschenrechtsverletzungen in den Herkunftsländern zu den *Ursachen* von Menschenhandel zählen. Sollen Präventionsansätze in den Herkunftsländern wirksam werden, müssen sie diese Ursachen adäquat berücksichtigen und sich in den Kontext von Maßnahmen zur Förderung der Menschenrechte in den Herkunftsstaaten einordnen. Beson-

¹⁶⁷ European Commission (2004), S. 60.

¹⁶⁸ European Commission (2004), S.137–143.

¹⁶⁹ Vgl. Scarpa (2008), S. 84–134; Obokata (2006), S. 147–172.

¹⁷⁰ Zur Justiziabilität von Menschenrechten vgl. Schneider (2004), S. 31 ff.

dere Relevanz können dabei Maßnahmen zur Verwirklichung der Rechte auf Bildung und Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Schutz von Frauen vor Gewalt sowie zum Abbau von Diskriminierungen von Frauen und ethnischen sowie sexuellen Minderheiten besitzen.

6.1.2 Gestaltung von Migrationsprozessen

Menschenhandel geschieht überwiegend, wenn auch nicht ausschließlich im Kontext von Migrationsbewegungen. Im Grundsatz liegt die Entscheidung über die Zulassung von Migrantinnen und Migranten zu einem Staatsgebiet in der Souveränität der Staaten. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die staatliche Gestaltung von Migrationspolitiken menschenrechtlicher Beurteilung entzogen ist.¹⁷¹ Sie müssen so gestaltet sein, dass Migranten und Migrantinnen ihre Menschenrechte tatsächlich wahrnehmen können. Dazu müssen deren spezifische Situation und ihre besondere Vulnerabilität berücksichtigt werden.

Aus dem menschenrechtlichen Verbot des Menschenhandels ergeben sich Schutzpflichten für die Staaten. Aus diesen folgt, dass aufenthaltsrechtliche Regelungen zu vermeiden sind, die Menschenhandel begünstigen, indem sie es den Tätern erleichtern, Menschen in Abhängigkeitsverhältnisse zu bringen. Dies kann etwa bei der Bindung eines Aufenthaltstitels an das Bestehen eines konkreten Arbeitsverhältnisses der Fall sein.¹⁷² Zu denken ist darüber hinaus auch an Regulierungspflichten gegenüber Privaten, etwa die Auferlegung von Informationspflichten für internationale Heiratsagenturen oder Arbeitsvermittlungen.

Nach der Europaratskonvention sollen die Staaten die Eröffnung legaler Wege der Arbeitsmigration als einen Präventionsansatz gegen Menschenhandel berücksichtigen.¹⁷³ Wichtig ist auch, die Betroffenen schon in den Herkunftsländern über die rechtlichen Bedingungen von Migration und Arbeitsaufnahme in den Zielländern

sowie über Hilfs- und Beratungsangebote für Betroffene von Menschenhandel und Zwangsarbeit zu informieren, um den Betroffenen Entscheidungen zu ermöglichen und sie gegen Fehlinformationen durch die Händler abzusichern. Die neue Europaratskonvention enthält daher entsprechende Informationspflichten für die Staaten.¹⁷⁴

Maßnahmen der Migrationssteuerung wie Grenzkontrollen dürfen keine diskriminierenden Effekte gegen bestimmte Gruppen, etwa junge Frauen, entfalten.¹⁷⁵ Menschenrechtlich unzulässig sind auch Beschränkungen der Rechte auf Freizügigkeit und auf Verlassen des eigenen Landes durch Maßnahmen, die im Namen der Verhinderung von Menschenhandel die Emigration für bestimmte Gruppen von Menschen verhindern oder erheblich erschweren.¹⁷⁶

6.1.3 Stärkung der Betroffenen in der Wahrnehmung ihrer Rechte, insbesondere Rechte in der Arbeit

Menschenrechte als Rechte selbstbestimmter Freiheit tragen den Gedanken des *Empowerment* in sich. Ein menschenrechtsbasierter Ansatz muss deshalb darauf zielen, dass die Betroffenen von Menschenhandel in die Lage versetzt werden, ihre Rechte selbst wahrzunehmen, in doppeltem Wortsinn. Ausgangspunkt jeder Maßnahme müssen die Betroffenen als Rechtssubjekte und nicht als Objekte staatlichen Handelns sein. Den Betroffenen müssen reale Exit-Optionen aus der Beschränkung ihres Selbstbestimmungsrechtes eröffnet werden, indem sie über ihre Rechte informiert und ihre Handlungsoptionen erweitert werden. So müssen faktische Barrieren in der Durchsetzung von Ansprüchen auf Lohn und Entschädigung abgebaut werden.¹⁷⁷ Die Stärkung der Durchsetzung der Rechte von Migrantinnen und Migranten in der Arbeit, unabhängig von ihrem Aufenthaltstatus, kann bereits einen Beitrag dazu leisten, dass Abhängigkeitsverhältnisse gar nicht erst entstehen.

¹⁷¹ Vgl. Weisbrodt (2008), sowie die Arbeit der UN-Vertragsorgane: CERD (Antirassismus-Ausschuss), General Comment No XXX: Discrimination of Non-Citizens, [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/e3980a673769e229c1256f8d0057cd3d?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/e3980a673769e229c1256f8d0057cd3d?Opendocument); CEDAW (Frauenrechtsausschuss), General Recommendation No 26: Women Migrant Workers, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/comments.htm>

¹⁷² Follmar-Otto (2007), S. 8.

¹⁷³ Siehe Kapitel 5.2.2.

¹⁷⁴ Art. 5 Abs. 4 Europaratskonvention.

¹⁷⁵ Art. 3 Europaratskonvention.

¹⁷⁶ Kempadoo (2005). Ein sicherlich extremes Beispiel ist ein weißrussisches Regierungsdekret aus dem Jahr 2005, das unter anderem Genehmigungspflichten für die Ausreise bestimmter, potenziell von Menschenhandel gefährdeter Gruppen, enthält und damit die Bewegungsfreiheit und das Recht auf Verlassen jedes Landes einschließlich des eigenen massiv beschränkt. Decree of the President of the Republic of Belarus No. 3 of March 9, 2005, on Certain Measures to Combat Trafficking in Persons. Vgl. Vorläufiges Gutachten OSCE-ODIHR, August 2005, <http://www.legislationline.org/upload/lawreviews/34/1d/8f0db4d2b6cefd8b33fbfbbdceceb.pdf>

¹⁷⁷ Vgl. hierzu die Studie von Rabe in diesem Band.

6.1.4 Strafverfolgung und Opferschutz im Strafverfahren

Die Menschenrechte verpflichten den Staat im Rahmen seiner Schutzpflichten auch, Einzelne vor Rechtsverletzungen durch Dritte zu schützen, solche Verletzungen zu verfolgen und die Betroffenen zu restituieren. Es ergibt sich also auch eine menschenrechtliche Pflicht zur effektiven Strafverfolgung der Menschenhändler.¹⁷⁸ Die Staaten müssen bei der Ermittlung und Bestrafung mit der gebührenden Sorgfalt (Prinzip der *due diligence*) vorgehen.¹⁷⁹ Die Strafverfolgungsbehörden trifft aus den Menschenrechten hinsichtlich aller Formen von Menschenhandel die gleiche Ermittlungspflicht, unabhängig davon, ob er im Rahmen organisierter Kriminalität begangen wird oder nicht.

Menschenrechtliche Anforderungen richten sich auch an die Ausgestaltung des Strafverfahrens. Zum einen müssen die prozessualen Rechte von Angeklagten gewahrt werden, wie sie im fair-trial-Prinzip etwa des Art. 6 EMRK ihre Ausprägung gefunden haben. Grenzen ergeben sich auch aus dem Bestimmtheitsgebot für die Formulierung von Straftatbeständen. Ermittlungsmethoden müssen sich im Rahmen der Rechte auf Privatheit und informationelle Selbstbestimmung halten.¹⁸⁰

Zugleich muss das Strafverfahren so ausgestaltet sein, dass die Rechte der Betroffenen gewahrt sind. Dabei sind als Teil der staatlichen Achtungspflicht Vorkehrungen gegen sekundäre Viktimisierung durch Opferschutzmaßnahmen im Strafverfahren zu treffen.¹⁸¹

6.1.5 Eigenständige Opferrechte

Betroffene von Menschenhandel haben – wie alle Einwohnerinnen und Einwohner eines Staates – Ansprüche aus den politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, politischen und justiziellen Menschenrechten. Diese Rechte sind unabhängig vom Bestehen eines legalen Aufenthaltsstatus.¹⁸² Grundlegende Rechte wie etwa das Recht auf Gesundheit, das Recht auf körper-

liche und psychische Integrität, die Einhaltung der strikten menschenrechtlichen Voraussetzungen des Freiheitsentzuges oder das Recht auf Zugang zu Rechtsmitteln und Entschädigung dürfen daher nicht von der Bereitschaft zur Mitwirkung als Zeugin oder Zeuge im Strafverfahren abhängig gemacht werden. Dagegen wird derzeit in Deutschland (entsprechend des europarechtlichen Mindeststandards) jenseits der einmonatigen Bedenkfrist ein weiteres Aufenthaltsrecht an die Kooperationsbereitschaft der Betroffenen im Strafverfahren geknüpft. Die weiteren spezifischen Opferrechte sind wiederum an das Bestehen eines Aufenthaltstitels gebunden. Dies führt zu einer menschenrechtlich unzulässigen Beschränkung.

Zugleich erfordern die Menschenrechte nicht nur die Einräumung von Rechtsansprüchen, sondern auch die faktische Gewährleistung der Rechte. Das setzt voraus, dass Betroffene über ihre Rechte informiert sind und ihnen ermöglicht wird, diese auch tatsächlich umzusetzen. Dabei kommt dem nichtstaatlichen Unterstützungssystem eine wichtige Rolle zu.

Auch rechtsstaatliche Grundsätze sind dabei zu beachten: Rechtsklarheit und Rechtssicherheit können durch die gesetzliche Regelung von Opferrechten erreicht werden.

6.1.6 Programme für Integration, Schutz und Rückkehr von Betroffenen

Programme für Integration, Schutz und Rückkehr von Betroffenen des Menschenhandels müssen die Menschenrechte der Betroffenen wahren. Sie dürfen weder diskriminierende noch faktisch freiheitsentziehende Wirkungen entfalten. Die Wahrnehmung von Menschenrechten, etwa der Zugang zu Gesundheitsleistungen, darf nicht an die Teilnahme an derartigen Programmen gekoppelt werden. Die Einhaltung dieser Standards in der Behandlung von Betroffenen muss der Staat auch gewährleisten, wenn er die Unterbringung, Beratung und Rückkehrbegleitung von Menschenhandelsopfern privaten oder zwischenstaatlichen Organisationen überlässt.

¹⁷⁸ Obokata (2006), S.148 ff.; EGMR, Siliadan/France, Appl. No. 73316/01, Urteil vom 26.07.2005.

¹⁷⁹ Deklaration der UN-Generalversammlung über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen vom 20.12.1993, Art. 4 c); UNHCHR, Principle No. 2; Coomaraswamy (2000), Nr. 51–53. Weitere Nachweise bei Obokata (2006), S. 150 f.

¹⁸⁰ Häufig wird Menschenhandel als Begründung für die Ausweitung von Ermittlungsmethoden herangezogen, vgl. etwa Bundesinnenminister Schäuble, Rede vom 11.03.2006: Neue Herausforderungen für die Rechtspolitik in einer globalisierten Welt, http://www.bmi.bund.de/Internet/Content/Nachrichten/Reden/2006/03/BM_Rechtspolitischer_Kongress.html

¹⁸¹ Vgl. die Regelung in Art. 9 Vorschlag der Kommission für einen Rahmenbeschluss Menschenhandel (Fn. 159).

¹⁸² Vgl. Weisbrodt (2008), S. 34 ff.; Spieß (2007), S. 45 ff.

6.1.7 Menschenrechte im Kontext der Rückkehr und Rückführung

Die Praxis in vielen Zielstaaten und die spezialisierten Abkommen gegen Menschenhandel setzen auf die ‚freiwillige Rückkehr‘ der Betroffenen.¹⁸³ Es muss sichergestellt werden, dass durch dieses Ziel nicht Rechte auf Verbleib im Zielland, etwa aus der Genfer Flüchtlingskonvention, aus dem Refoulementverbot aus Art. 3 EMRK oder dem Recht auf Familien- und Privatleben aus Art. 8 EMRK unterlaufen werden, indem Betroffene ohne ausreichende Informationen über diese Rechte und ohne Zugang zu formalisierten Verfahren zur Überprüfung in Programme zur freiwilligen Rückkehr gedrängt werden.¹⁸⁴

6.2 Empfehlungen für die weitere Bearbeitung des Politikfelds in Deutschland

6.2.1 Ratifikation und Umsetzung der Europaratskonvention

Die lange angekündigte Ratifikation der Europaratskonvention gegen Menschenhandel sollte zügig erfolgen. Zwar sind in die Europaratskonvention die menschenrechtlichen Verpflichtungen der Staaten nicht umfassend eingeflossen, dennoch enthält sie viele interessante Ansätze, etwa hinsichtlich eines genderresonanten und kinderrechtlichen Ansatzes, des Konzepts von *safe migration*, der Betonung von Informationsrechten, der Verpflichtung zur Identifizierung von Opfern und zur Durchsetzung von Entschädigungsrechten.

Menschenhandel, insbesondere Frauenhandel in die Prostitution, ist in Deutschland im vergangenen Jahrzehnt auf die politische Agenda gerückt und praktische Verbesserungen für die Betroffenen sind insbesondere durch die engagierte Arbeit von Kooperationsstrukturen und den Aufbau einer nichtstaatlichen Beratungs- und Unterstützungsstruktur erreicht worden. Die Ratifikation der Europaratskonvention sollte nun in Deutschland zum Anlass genommen werden, die Politik zu Menschenhandel auf den Prüfstand zu stellen. Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt, sich dabei an den soeben skizzierten Elementen eines Menschenrechtsansatzes gegen Menschenhandel und den folgenden politischen Linien zu orientieren.

6.2.2 Von der Dominanz der Strafverfolgung zu einem menschenrechtlichen Ansatz an (Arbeits-) Migration

Der Fokus in der Bekämpfung von Menschenhandel liegt in Deutschland nach wie vor auf der Strafverfolgung der Täterinnen und Täter, vor allem im Bereich der kommerziellen sexuellen Ausbeutung. Dies lässt sich sowohl an den Rechtsentwicklungen ablesen, die fast ausschließlich im Strafrecht stattfinden als auch an der überwiegenden Bindung der Opferrechte an die Kooperationsbereitschaft im Strafverfahren. Strafverfolgung ist jedoch nur ein notwendiger Baustein in einer umfassenden Strategie gegen Menschenhandel. Das Strafrecht ist naturgemäß reaktiv, kann nur einen Teil der tatsächlichen Fälle erfassen (die weit überwiegende Zahl von Opfern wird nicht identifiziert) und kann nicht in die Graubereiche hineinwirken, in denen einvernehmlich begründete Arbeitsverhältnisse zu schlechten Bedingungen schleichend in Nötigungs- und Zwangsverhältnisse übergehen. Die Konzentration der politischen Diskussion auf das Strafrecht – etwa pro und contra Freierbestrafung – führt daher nicht in die richtige Richtung.

Das Vorgehen gegen Menschenhandel, sowohl zum Zweck der kommerziellen sexuellen Ausbeutung wie zur Arbeitsausbeutung, sollte eingebettet werden in ein menschenrechtliches Gesamtkonzept im Umgang mit legaler und illegaler Arbeitsmigration. Dadurch rückt zugleich die Stärkung der Betroffenen zur Wahrnehmung ihrer Rechte in den Mittelpunkt. Dies erleichtert es auch, eine künstliche Trennung in Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung einerseits und zur Arbeitsausbeutung andererseits zu vermeiden.

Bestehende Regelungen des Aufenthalts- und Arbeitslaubnisrechtes sollten daraufhin überprüft werden, ob sie die Entstehung von Zwangs- und Ausbeutungssituationen fördern. Die Eröffnung legaler Migrationsmöglichkeiten sollte verstärkt erwogen werden. Die Betroffenen sollten in der Durchsetzung ihrer Rechte in der Arbeit durch Informationen, Verfahrenserleichterungen und durch einen Ausschluss der Meldepflicht der Arbeitsgerichte gegenüber den Ausländerbehörden gestärkt werden. Die Umsetzung der EU-Richtlinie über Sanktionen gegen Personen, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthalt beschäftigen,¹⁸⁵ sollte als gesetzgeberischer Anlass hierfür genutzt werden.

¹⁸³ Art. 8 Abs. 2 Palermo-Protokoll; Art. 16 Abs. 2 Europaratskonvention.

¹⁸⁴ Vgl. Sölkner/Uhl (2007).

¹⁸⁵ Siehe Kapitel 5.3.2.

6.2.3 Abkopplung der Opferrechte von der Strafverfolgung

Die Abkopplung der Opferrechte von der Bereitschaft der Betroffenen, im Strafverfahren als Zeuginnen und Zeugen aufzutreten, ist menschenrechtlich geboten. Dass sie nicht in die Europaratskonvention aufgenommen wurde, kann als die größte Niederlage in der Verhandlung der Konvention angesehen werden. Weder die Konvention noch die europarechtlichen Vorgaben verbieten den Staaten jedoch, über diesen Standard hinauszugehen und eine entsprechende innerstaatliche Regelung vorzusehen.

Dazu sollten in Deutschland zunächst die Voraussetzungen des vorübergehenden Aufenthalts für Betroffene von Menschenhandel nach § 25 Abs. 4 a AufenthG gelockert und ein Aufenthalt für Betroffene auch für andere Zwecke – etwa der Durchsetzung von Lohn- und Entschädigungsansprüchen oder der Rehabilitation bei Traumatisierungen – ermöglicht werden. Dadurch könnte die menschenrechtlich fragwürdige Beschränkung des Zugangs zu spezialisierten Angeboten auf Opferzeuginnen aufgelöst werden. Entsprechend sollte die öffentliche Finanzierung der nichtstaatlichen Fachberatungsstellen nicht länger auf die Begleitung von Opferzeuginnen beschränkt werden.

6.2.4 Menschenrechtliches Monitoring und Evaluierung der Maßnahmen gegen Menschenhandel

Die Menschenrechte verpflichten die Staaten nicht nur, Maßnahmen gegen Menschenhandel zu ergreifen. Diese Maßnahmen müssen sich wiederum am Maßstab der Menschenrechte messen lassen: Sie dürfen keine diskriminierenden Wirkungen entfalten oder die Betroffenen (oder andere Gruppen) in ihren Menschenrechten verletzen. Zudem müssen sie den Betroffenen nicht nur rechtlichen, sondern auch faktischen Zugang zu ihren Rechten gewährleisten. Dazu gehört die Herstellung von Rechtsklarheit und Rechtssicherheit, angemessene Information der Betroffenen über ihre Rechte sowie der Abbau von Hürden bei der Wahrnehmung der Rechte.

Deutschland sollte in Konsultation mit Nichtregierungsorganisationen eine Evaluation des bislang erreichten Standes anhand dieser menschenrechtlichen Prinzipien durchführen. Dabei sollte auch bewertet werden, inwieweit der bislang beschrittene Weg, über Kooperationsstrukturen und untergesetzliche Regelungen praktische Verbesserungen für Betroffene zu erreichen¹⁸⁶, ausreichend ist. Eine solche Evaluierung des Status Quo könnte als Grundlage für die Entwicklung eines Nationalen Aktionsplans gegen Menschenhandel¹⁸⁷ oder für die Arbeit eines Nationalen Berichterstatters¹⁸⁸ dienen.

¹⁸⁶ Siehe Kapitel 3.3.2.

¹⁸⁷ Bericht der Sonderberichterstatterin gegen Menschenhandel, S. 26; UN-DOK A/HRC/10/16, 20 February 2009; Outcome Document of the Durban Review Conference, Ziff. 91.

¹⁸⁸ Vgl. Art. 29 Abs. 4 der Europaratskonvention, sowie Art. 13 des Vorschlags für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz von Opfern sowie zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI. KOM (2009) 136 endgültig.

Literaturverzeichnis

- Allianz von Frauenorganisationen Deutschlands** (2008): Alternativbericht zum 6. Bericht der Bundesregierung Deutschland zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW).
- Apap, Joanna / Felicita Medved** (2003): Protection for Victims of Trafficking in Selected EU Member Countries, Candidate and Third Countries. IOM.
- Askola, Heli** (2007): Legal Responses to Trafficking in Women for Sexual Exploitation in the European Union. Oxford: Hart Publishing.
- Bales, Kevin** (2001): Die neue Sklaverei. München: Kunstmann.
- Belser, Patrick** (2005): Forced Labour and Human Trafficking: Estimating the profits, Working Paper, International Labour Office. Geneva: ILO-Publications.
- Belser, Patrick / Michelle de Cock / Mehran Fard** (2005): ILO Minimum Estimate of Forced Labour in the World. Geneva: ILO-Publications.
- Bundeskriminalamt (BKA)** (2000–2007): Lagebild Menschenhandel, Pressefreie Kurzfassungen. <http://www.bka.de/lageberichte/mh.html>
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)** (Hg.) (2007a): Zwangsverheiratung in Deutschland. Baden-Baden.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)** (2007b): Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten. Berlin.
- Cook, Rebecca** (Hg.) (1994): Human Rights of Women. National and International Perspectives. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Coomaraswamy, Radhika** (2000): Report of the Special Rapporteur on Violence against Women, Its Causes and Consequences, on Trafficking in Women, Women's Migration and Violence against Women. UN-Doc. E/CN.4/2000/68.
- Cyrus, Norbert** (2005): Menschenhandel und Arbeitsausbeutung in Deutschland. Internationales Arbeitsamt. Genf: ILO.
- Dottridge, Mike** (2007 a): Introduction. In: GATTW (2007), S. 1–27.
- Dottridge, Mike** (2007 b): Measuring Responses to Trafficking in the European Union: an Assessment Manual. Consultancy for DG Justice, Freedom and Security, European Commission. http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/crime/trafficking/fsj_crime_human_trafficking_en.htm
- Drinck, Barbara / Chung-Noh Gross** (Hg.) (2006): Erzwungene Prostitution in Kriegs- und Friedenszeiten. Siegsdorf: Kleine Verlag.
- European Commission, Directorate-General Justice, Freedom and Security** (2004): Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings. http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/crime/trafficking/doc/report_expert_group_1204_en.pdf
- European Network for HIV/STD Prevention in Prostitution (Europap/Tampep)** (1998): Hustling for Health: Developing Services for sex workers in Europe. http://www.europap.net/dl/archive/publications/H4H%20UK_version.pdf
- Europol** (2004): Lagebild der EU über die Organisierte Kriminalität, Offene Fassung.
- Europol** (2005): Legislation on Trafficking in Human Beings and Illegal Immigrant Smuggling. Brussels.

- Europol** (2006): Trafficking of women and children for sexual exploitation in the EU: The involvement of Western Balkans Organised Crime, (Public Version).
- Europol** (2008): Trafficking in Human Beings in the EU: A Europol Perspective.
- Follmar-Otto, Petra** (2007): Temporäre Arbeitsmigration in die Europäische Union. Menschenrechtliche Anforderungen. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.
- Follmar-Otto, Petra** (2009): Frauenhandel in die Prostitution in Europa. In: Herrmann-Otto, Elisabeth: Unfreiheit und Sexualität. Im Erscheinen.
- Gabriel, Elisabeth** (Hg.) (2001): Frauenrechte. Einführung in den internationalen frauenspezifischen Menschenrechtsschutz. Wien: Neuer Wissenschaftlicher Verlag.
- Gallagher, Anne** (2006): Recent Legal Developments in the Field of Human Trafficking: A Critical Review of the 2005 European Convention and Related Instruments. In: European Journal of Migration and Law 8, S. 163–189.
- Global Alliance against Trafficking in Women** (GATTW) (2007): Collateral Damage. The Impact of Anti-Trafficking Measures on Human Rights around the World.
- Grabenwarter, Christoph** (2008): Die Europäische Menschenrechtskonvention, 3. Auflage. München: C.H. Beck.
- Hahn, Kristina** (2007): Umstrittene Strategien gegen Menschenhandel. In: femina politica 2007.
- Herz, Annette / Eric Minthe** (2006): Straftatbestand Menschenhandel. Verfahrenszahlen und Determinanten der Strafverfolgung. Köln: Luchterhand.
- Heselhaus, Sebastian / Carsten Nowak** (2006): Handbuch der Europäischen Grundrechte. München: C.H. Beck.
- Hessische Landesregierung** (2008): Runder Tisch „Bekämpfung des Menschenhandels“ in Hessen.
- Howe, Christiane** (2005): Non-discriminatory Approaches to Address Clients in Prostitution. In: Sector Project against Trafficking in Women, S. 98–103.
- Huda, Sigma** (2007): Report of the Special Rapporteur on the human rights of victims of trafficking in persons, especially women and children, UN-Dok. A/HRC/4/23.
- Huda, Sigma** (2006): Report of the Special Rapporteur on the human rights aspects of the victims of trafficking in persons, especially women and children, UN-Dok. E/CN.4/2006/62.
- Human Rights Watch** (Hg.) (2002): Hopes Betrayed: Trafficking of Women and Girls to Post-Conflict Bosnia and Herzegovina for Forced Prostitution. New York.
- Internationales Arbeitsamt** (Hg.) (2005): Eine globale Allianz gegen Zwangsarbeit. Genf.
- Jandl, Michael** (2003): Moldova seeks stability amid mass emigration. <http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=184>
- Kanics, Jyothi / Gabriele Reiter / Bärbel Heide Uhl** (2005): Trafficking in Human Beings. In: Helsinki Monitor 2005, No. 1, S. 53.
- Kempadoo, Kamala** (Hg.) (2005): Trafficking and Prostitution reconsidered. New Perspectives on Migration, Sex Work, and Human Rights. Boulder.
- Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt gegen Frauen im Migrationsprozess** (KOK) (Hg.) (2009): Frauenhandel in Deutschland: Frauenprojekte in Deutschland zur Problematik Frauenhandel, 2. Auflage. Berlin: BMFSFJ.
- Kröger, Theda / Jana Malkoc / Bärbel Heide Uhl** (2004): National Referral Mechanisms – Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons: A Practical Handbook. Warsaw: OSCE/ODIHR.
- Mentz, Ulrike** (2001): Frauenhandel als migrationsrechtliches Problem. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Miers, Suzanne** (2003): Slavery in the twentieth century. Lanham: Altamira Press.
- Minzel, Heinrich** (2006): Gewerberechtliche Anmeldung und Konzessionierung von Prostitutionsstätten am Beispiel: „Dortmunder Modell“. In: Die Kriminalpolizei 2006, S. 76–79.
- Mitrovic, Emilija** (Hg.) (2006): Prostitution und Frauenhandel. Hamburg: USA Verlag.

- Nowak, Manfred** (2002): Einführung in das internationale Menschenrechtssystem. Wien: NWV.
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR)** (2002): Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking, UN-Dok. E/2002/68/Add. 1.
- Obokata, Tom** (2006): Trafficking of Human Beings from a Human Rights Perspective: Towards a Holistic Approach. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Pearson, Elaine** (2002): Human Traffic and Human Rights: Redefining Victim Protection. London: Anti-Slavery International.
- Pearson, Elaine** (2005): Historical Development of Trafficking – The Legal Framework for Anti Trafficking Interventions. In: Sector Project against Trafficking in Women (Hg.): Challenging Trafficking in Persons, Theoretical Debate & Practical Approaches, S. 20–27. Baden-Baden: Nomos.
- Peters, Julie Stone/Andrea Wolper** (Hg.) (1995): Women's Rights, Human Rights: International feminist Perspectives. New York: Routledge.
- Popova, Deliana** (2008): Expertise zu den Rahmenbedingungen für die soziale Betreuung von Opfern von Menschenhandel und deren praktischer Umsetzung in Deutschland. Thematisches Netzwerk Asyl in der Europäischen Gemeinschaftsinitiative Equal.
- Post, Claudia** (2008): Kampf gegen den Menschenhandel im Kontext des europäischen Menschenrechtsschutzes. Eine rechtsvergleichende Untersuchung zwischen Deutschland und Russland. Hamburg: Verlag Dr. Kovac.
- Prasad, Nivedita/Babette Rohner** (2006): Dramatischer Anstieg der Zwangsprostitution? Die Fußballweltmeisterschaft und die Folgen eines nicht überprüften Gerüchts. In: nah & fern 33, S. 28–31.
- Regione Emilia-Romagna** (2002): Associazione On the Road, Article 18: Protection of Victims of Trafficking and the Fight against Crime (Italy and the European Scenarios). Research Report. Martinsicuro: On the Road Edizioni.
- Ruenkaew, Pataya** (2003): Heirat nach Deutschland. Motive und Hintergründe thailändisch-deutscher Eheschließungen. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Scarpa, Silvia** (2008): Trafficking in Human Beings. Modern Slavery. Oxford: Oxford University Press.
- Schneider, Jakob** (2004): Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.
- Sector Project against Trafficking in Women (Hg.)** (2005): Challenging Trafficking in Persons: Theoretical Debate & Practical Approaches. Baden-Baden: Nomos.
- Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen Berlin** (2005): Menschenhandel. Materialien. Zusammengestellt anlässlich des 10jährigen Bestehens der Berliner Fachkommission Frauenhandel.
- Sölkner, Andrea/Bärbel Heide Uhl** (2007): Freiwillige Rückkehrprogramme für gehandelte Menschen: Menschenrechtsschutz versus Migrationsmanagement?. In: Jahrbuch Menschenrechte 2008. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Spieß, Katharina** (2007): Die Wanderarbeitnehmerkonvention der Vereinten Nationen. Ein Instrument zur Stärkung der Rechte von Migrantinnen und Migranten in Deutschland. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.
- Tröndle, Herbert/Thomes Fischer** (2007): Strafgesetzbuch und Nebengesetze. 54. Auflage. München: C.H. Beck.
- UN High Commissioner for Refugees (UNHCR)** (2006): Guidelines on International Protection: The application of Art. 1 A (2) of the 1951 Convention and/or Protocol of 1967 relating to the Status of Refugees to victims of trafficking and persons at risk of being trafficked, HCR/GIP/06/07.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)** (2004): Legislative Guides for the implementation of the United Nations Convention against transnational organized crime and the protocols thereto. Vienna.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)** (2006), Trafficking in Persons: Global Patterns. Vienna.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)** (2009): Global Report on Trafficking in Persons. Human Trafficking: A Crime that shames us all. Vienna.
- US Department of State** (2008): Trafficking in Persons Report, 2000–2008.



Weisbrodt, Davi / Anti-Slavery International
(2002): *Abolishing Slavery and its Contemporary Forms*. New York/Geneva: United Nations.

Weisbrodt, David (2008): *The Human Rights of Non-Citizens*. Oxford: Oxford University Press.

Wiesbrock, Katja (1999): *Internationaler Schutz der Menschenrechte vor Verletzungen durch Private*. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.

Wölte, Sonja (2004): *Armed Conflict and Trafficking in Women*. Eschborn: GTZ.



B

Entschädigung und Entlohnung für Betroffene von Menschenhandel in Deutschland

Machbarkeitsstudie für einen Rechtshilfefonds

Heike Rabe

B Inhalt

1	Einleitung.	56	3.3	Entschädigung durch die Täter und Täterinnen im Zivilverfahren	76
1.1	Ausgangslage	56	3.3.1	Ausgangslage	76
1.2	Methodik und Reichweite	58	3.3.2	Haupteinflussfaktoren in der Praxis	76
2	Das Untersuchungsfeld	60	3.4	Durchsetzung von Lohnansprüchen	77
2.1	Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung	60	3.4.1	Ausgangslage	77
2.1.1	Beschreibung des Phänomens	60	3.4.2	Haupteinflussfaktoren auf die Praxis der Geltendmachung von Lohn	78
2.1.2	Ausmaß	61	3.5	Entschädigung durch den Staat – das Opferentschädigungsgesetz	80
2.1.3	Unterstützungsstruktur	63	3.5.1	Ausgangslage	80
2.2	Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung	63	3.5.2	Ausmaß der staatlichen Entschädigung	81
2.2.1	Beschreibung des Phänomens	64	3.5.3	Haupteinflussfaktoren auf die staatliche Entschädigungspraxis	81
2.2.2	Unterstützungsstruktur	66	3.6	Verfahrensübergreifende Aspekte	83
2.3	Rechtliche Rahmenbedingungen für Betroffene von Menschenhandel	66	3.6.1	Geltendmachung von Entschädigungs- und Entlohnungsansprüchen aus dem Herkunftsland	83
2.3.1	Aufenthaltsrechtlicher Kontext	67	3.6.2	Der Wunsch/Wille der Geschädigten	84
2.3.2	Sozialleistungen	67	3.6.3	Bestehende Rechtshilfestrukturen für Betroffene des Menschenhandels	85
3	Entschädigung und Entlohnung	69	3.7	Gesetzgebungsvorhaben	86
3.1	Ansprüche und Verfahrenswege	69	3.7.1	Gesetz zur Regelung der Verständigung im Strafverfahren	86
3.2	Entschädigung durch die Täter im Strafverfahren	70	3.7.2	Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Rechte von Verletzten und Zeugen im Strafverfahren (2. Opferrechtsreformgesetz)	88
3.2.1	Aktuelle Praxis – Art, Umfang und Ausmaß der Entschädigungszahlungen	72	3.7.3	Prozesskostenhilfebegrenzungsgesetz (Entwurf)	89
3.2.2	Haupteinflussfaktoren auf die Praxis der Entschädigung im Strafverfahren	73	3.7.4	Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindeststandards für Sanktionen gegen Personen, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthalt beschäftigen	90



4	Zusammenfassung und Empfehlungen	92
4.1	Eine lückenhafte Praxis der Entschädigung und Entlohnung von Betroffenen des Menschenhandels.	92
4.2	Ursachen für die lückenhafte Entschädigungspraxis.	93
4.3	Empfehlungen.	95
	Literaturverzeichnis.	97

1 Einleitung

Die folgende Studie untersucht, wie ein Rechtshilfefonds in Deutschland Betroffene von Menschenhandel bei der Durchsetzung ihrer Ansprüche auf Entschädigung und Entlohnung gegen die Täter und Täterinnen sowie auf staatliche Entschädigung unterstützen kann. Der rechtliche Rahmen, insbesondere Lohn und Entschädigungsansprüche, werden analysiert und die Hindernisse für deren praktische Umsetzung aufgezeigt. Staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure, die mit den Betroffenen in Kontakt kommen, sowie Fortbildungsbedarf und potenzielle Kooperationspartner werden identifiziert.

Die Ergebnisse basieren auf Interviews mit Expertinnen und Experten aus dem Bereich der Arbeit gegen Menschenhandel und Arbeitsausbeutung in Deutschland. Ihnen gilt ein besonderer Dank für ihre Zeit und Bereitschaft, ihr Wissen zur Verfügung zu stellen.

Im Folgenden wird zunächst ein Überblick über die Rahmenbedingungen gegeben, innerhalb derer Betroffene ihre Rechtsansprüche geltend machen. Daraufhin schließen sich die Darstellung der derzeitigen Praxis der Entlohnung und Entschädigung in Deutschland sowie Empfehlungen für die zukünftige Gestaltung einer guten Praxis an.

1.1 Ausgangslage

Das Thema Menschenhandel bewegt sich in einem komplexen Spannungsfeld von Fragen der Kriminalitätsbekämpfung, der Gewährleistung von Menschenrechten, des Opferschutzes, der Migrations- und Beschäfti-

gungspolitik in den Zielländern sowie der Entwicklungs- und Wirtschaftspolitik mit Blick auf die Herkunftsländer. Der Menschenhandelsdiskurs hat sich auf der Ebene der Gesetzgebung seit den 1990er Jahren überwiegend auf die Zielgruppe der Betroffenen des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung und auf das Ziel der Kriminalitätsbekämpfung konzentriert. Im Jahr 2000 wurde im UN-Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels (sogenanntes Palermo-Protokoll)¹ erstmals eine internationale rechtlich bindende Definition zu Menschenhandel verankert. Mit der Verortung des Protokolls in dem Bereich der Bekämpfung von internationaler organisierter Kriminalität hat sich die Fokussierung auf den strafrechtlichen Ansatz fortgesetzt. Opferrechte wurden formuliert und gewährt zum Zweck und aus der Perspektive der Strafverfolgung gegen die Täter und Täterinnen, ihre Umsetzung überwiegend in ein weites Ermessen der Staaten² gestellt.³

Der Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung ist auf der Grundlage der Verpflichtungen aus dem Palermo-Protokoll in vielen Staaten als Tatbestand im Strafrecht aufgenommen worden – so auch 2005 im deutschen Strafgesetzbuch. Erst seitdem gewinnt auch das Phänomen langsam öffentliche Aufmerksamkeit.

In der Praxis der sozialen Arbeit werden Forderungen zur Ausgestaltung von Opferrechten auf der Grundlage eines menschenrechtsbasierten Ansatzes im Hinblick auf eine angemessene medizinische und psychologische Versorgung, sichere Unterbringung sowie einen Rechtsanspruch auf Aufenthalt über den Strafprozess hinaus erhoben.⁴

- 1 Ergänzungsprotokoll zum UN-Übereinkommen gegen grenzüberschreitende internationale Kriminalität.
- 2 So „erwägt“ beispielsweise jeder Staat die Implementierung von Maßnahmen, um die psychische, physische und soziale Wiederherstellung der Betroffenen zu gewährleisten, Art. 6 Abs. 3.
- 3 Siehe dazu den ausführlichen Überblick über weitere internationale Rechtsinstrumente gegen Menschenhandel bei Follmar-Otto (2007) und Koopmann-Aleksin (2007).
- 4 Siehe dazu die Stellungnahme des Bundesweiten Koordinierungskreises gegen Frauenhandel und Gewalt gegen Frauen im Migrationsprozess (KOK) zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 05.06.2007.

Das Thema der regelmäßigen Sicherstellung der Entschädigung und Entlohnung von Betroffenen als Menschenrecht beginnt sich dagegen erst langsam zu entwickeln.⁵

Ein wesentliches Element der Menschenrechte ist das Empowerment: Der Staat muss gewährleisten, dass Betroffene von Menschenhandel ihre Rechte selbst wahrnehmen können. Das bedeutet zum einen, sie sind diesbezüglich zu informieren und zum anderen, ihnen sind reale Handlungsalternativen zur Verfügung zu stellen und die tatsächliche Durchsetzbarkeit der Rechte (etwa auf Entschädigung oder Lohn) muss sichergestellt werden. Aus den menschenrechtlichen Schutz- und Gewährleistungspflichten ergibt sich, dass Strukturen, die Menschenhandel begünstigen, da sie es den Tätern und Täterinnen erleichtern, Menschen in Abhängigkeitsverhältnisse zu bringen, beseitigt werden müssen. Dies umfasst etwa auch die Beseitigung rechtlicher und faktischer Barrieren zur Durchsetzung bestehender Ansprüche auf Lohn und Entschädigung.⁶ Dieser Aspekt wird auch zunehmend auf internationaler Ebene aufgegriffen.

So wird das Recht der Betroffenen auf Entschädigung ausdifferenziert und gestärkt durch die Europaratskonvention gegen Menschenhandel,⁷ deren Ratifizierung von Deutschland derzeit vorbereitet wird.⁸ Die Konvention hat einen – im Gegensatz zum Palermo-Protokoll – weiten Geltungsbereich für alle Formen des Menschenhandels über die organisierte Kriminalität hinaus und sie installiert ein unabhängiges Monitoring-Gremium – GRETA –, das mit weitreichenden Untersuchungsbefugnissen ausgestattet ist.⁹ Art. 15 Abs. 3 und 4 der Konvention regeln das Recht der Betroffenen auf Entschädigung durch die Täter und Täterinnen sowie den Staat im Rahmen der nationalen Gesetzgebung. Aus der Zusammenschau beider Absätze ergibt sich, dass die Konvention die Staaten nicht nur zur Einräumung der rechtlichen Voraussetzungen für eine Entschädigung verpflichtet, sondern auch dazu, Maßnahmen zu ergreifen, damit die Betroffenen diese Rechte auch tatsächlich durchsetzen können. Für die Umsetzung werden staatliche Entschädigungsfonds explizit als eine Möglichkeit erwähnt, wobei die Vorschrift den Staaten

einen weiten Spielraum bei der Umsetzung belässt. Ein weiterer Schwerpunkt wird auf den Ausbau der Infrastruktur zur Durchsetzung der Entschädigungsansprüche gelegt. Hierbei werden die Staaten zum Beispiel verpflichtet sicherzustellen, dass die Betroffenen frühstmöglich Informationen über ihre Rechte in einer ihnen verständlichen Sprache sowie kostenlose Rechtshilfe erhalten.

Im März 2009 hat die Europäische Kommission einen Entwurf für einen neuen Rahmenbeschluss zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz von Opfern¹⁰ vorgelegt. Der neue Text zieht Konsequenzen aus der zum Teil unzureichenden Umsetzung des alten Rahmenbeschlusses durch die Mitgliedstaaten. Mit Bezugnahme auf die Europaratskonvention setzt er im Vergleich zu dem alten Rahmenbeschluss einen Schwerpunkt auf die Opferrechte im Rahmen der Strafverfolgung. Im Hinblick auf die Entschädigung geht der neue Rahmenbeschluss nicht über die Regelungen der Europaratskonvention hinaus. Er fokussiert diesbezüglich auf die Gruppe der besonders gefährdeten Opfer. Nach Art. 9 stellen die Mitgliedstaaten verschiedene Schutzmaßnahmen in Strafverfahren für diese Gruppe sicher. In diesem Zusammenhang wird in Nr. 6 auch der Zugang zu unentgeltlicher Rechtsberatung und Beantragung von Entschädigung aufgeführt.

Auch die Sachverständigengruppe der EU zur Bekämpfung von Menschenhandel als unabhängiges Beratungsgremium der Kommission hat in ihrem Bericht 2004 umfangreiche Empfehlungen zur Frage der Opferentschädigung entwickelt. Sie reichen von der Evaluation bereits bestehender Möglichkeiten hin zu kostenloser Rechtsberatung und der Errichtung adäquater Entschädigungsmechanismen sowie Verfahren. Die Diskussion um die Entschädigung ist nach Auffassung des Gremiums aufgrund ihrer Bedeutung auf höchster politischer Ebene anzusiedeln.¹¹

Das Thema der Opferentschädigung wird generell zunehmend als menschenrechtliches Thema aufgegriffen. So hat der Rat der EU in einem Fünfjahresrahmen für

5 Siehe dazu die Studie der OSCE/ODIHR zu Compensation for Trafficked and Exploited Persons in the OSCE Region von August 2008.

6 Siehe zu dem menschenrechtlichen Ansatz ausführlich Follmar-Otto, in diesem Band Kapitel 4.

7 Europaratskonvention zur Bekämpfung des Menschenhandels (ETS Nr.197), in Kraft getreten am 01.01.2008.

8 Siehe ausführlich zur Europaratskonvention Follmar-Otto, in diesem Band Kapitel 5.

9 Art. 38. So soll GRETA zum Beispiel Informationen von zivilgesellschaftlichen Organisationen verlangen können, Besuche in Vertragsstaaten veranlassen und individuelle Beschwerdeverfahren übernehmen. Das Gremium hat mit einem ersten Treffen vom 24.–27.02.2009 seine Arbeit aufgenommen.

10 Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz von Opfern sowie zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI KOM (2009) endg.; Ratsdok. 8151/09.

11 European Commission (2004), S. 128–129.

die Arbeit der neuen EU-Grundrechteagentur die „Entschädigung der Opfer von Straftaten“ als ein Schwerpunktthema auf die Agenda gesetzt.¹²

Basierend auf dieser Ausgangslage wurde die vorliegende Studie durchgeführt. Sie stützt sich dabei auf drei Behauptungen:

1. Es gibt bisher keine regelmäßige Praxis der Entschädigung und Entlohnung der Betroffenen des Menschenhandels in Deutschland.
2. Die Betroffenen haben im nationalen Recht einen materiellrechtlichen Anspruch auf Entschädigung und Entlohnung gegen die Täter oder Arbeitgeber sowie einen Entschädigungsanspruch gegen den Staat. Die Menschenrechte verpflichten den Staat, die tatsächliche Durchsetzbarkeit dieser Rechte zu gewährleisten.

Das Palermo-Protokoll formuliert in Art. 6 Nr. 6 die Verpflichtung sicherzustellen, dass die nationale Gesetzgebung den Betroffenen ermöglicht, Ersatz für den erlittenen Schaden zu erhalten. Dies wird durch die Europaratskonvention gegen Menschenhandel erneut wiederholt und ausdifferenziert (siehe oben). Verschiedene Konventionen der International Labour Organisation (ILO) normieren die Rechte in der Arbeit¹³ sowie den Schutz von Lohnzahlungen.¹⁴ Auf europäischer Ebene regelt die Europäische Sozialcharta das Recht auf gerechte Arbeitsbedingungen¹⁵ sowie auf ein gerechtes Arbeitsentgelt.¹⁶

3. Entschädigung und Entlohnung können Instrumente von Empowerment sein. Sie sind geeignet, Betroffenen die Erfahrung zu vermitteln, Gerechtigkeit zu erfahren, und die gesellschaftliche Missbilligung der Tat widerzuspiegeln. Die Zahlungen können von den Betroffenen zum Aufbau neuer Perspektiven in ihren Herkunftsländern genutzt werden und so dazu beitragen, dass diese nicht erneut in den Menschenhandelskreislauf gelangen.

1.2 Methodik und Reichweite

Die Entschädigung und Entlohnung der Betroffenen wird bisher in Deutschland nicht statistisch erfasst oder regelhaft dokumentiert. So weisen zum Beispiel die Strafverfolgungsstatistiken im Rahmen von Verurteilungen der Täter und Täterinnen keine Zahlen zur Opferentschädigung im Strafverfahren aus. Die Fachberatungsstellen gegen Menschenhandel dokumentieren diesen Aspekt nicht in ihren Jahresberichten.

Die vorliegenden Ergebnisse basieren daher überwiegend auf Interviews und Literaturrecherchen, die im Zeitraum von November 2007 bis Juli 2008 durchgeführt wurden. Informationen über Praxis, Art und Umfang von Entschädigungsleistungen und Entlohnung wurden durch 32 persönliche und 14 telefonische Interviews mit Mitarbeiterinnen von Fachberatungsstellen, Rechtsanwältinnen und Rechtsanwältinnen, Vertretern und Vertreterinnen von Staatsanwaltschaften, Polizei, Ministerien, Versorgungsämtern sowie Lobbyverbänden gewonnen.

Die Daten beruhen im Hinblick auf Ausmaß und Höhe von Entschädigungszahlungen sowie Entlohnung häufig auf Schätzwerten. Sie sind exemplarisch in insgesamt sechs Bundesländern erhoben worden. Darüber hinaus wurden Erfahrungen existierender Rechtshilfe- und Entschädigungsfonds zugrunde gelegt.

Den Angaben der Befragten liegt in Einzelheiten ein unterschiedliches Verständnis von Menschenhandel zugrunde. Bereits die benutzte Terminologie zeigt eine große Bandbreite. Sie differenziert zwischen Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung sowie zur Arbeitsausbeutung und reicht darüber hinaus von Zwangsarbeit über moderne Sklaverei bis hin zu Arbeitsklaverei. Hinter dieser Begriffsvielfalt zeigen Einzelfallschilderungen grundlegende Gemeinsamkeiten, die in unterschiedlichen Ausprägungen vorkommen: Frauen, Männer und Kinder werden wirtschaftlich ausgebeutet. Sie erhalten nur einen geringen Anteil dessen, was der Gegenwert ihrer Arbeitsleistung wäre. Der Ansatzpunkt für die

¹² Beschluss des Rates der EU vom 28.02.2008 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 168/2007 hinsichtlich der Annahme eines Mehrjahresrahmens für die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte für den Zeitraum 2007–2012 (2008/203/EG).

¹³ Zum Beispiel die ILO-Konvention 130 über ärztliche Betreuung und Krankengeld, 132 über den bezahlten Jahresurlaub.

¹⁴ ILO-Konvention 95.

¹⁵ Dabei handelt es sich zum Beispiel um angemessene Arbeitszeiten, bezahlte Feiertage, bezahlten Urlaub, gesunde Arbeitsbedingungen.

¹⁶ Siehe ausführlich zu den Rechten in der Arbeit im Rahmen von völkerrechtlichen und europarechtlichen Verträgen in Spieß (2007), S. 46–50.

Möglichkeit zur Ausbeutung sind wesentliche Einschränkungen ihrer Entscheidungs- und Handlungsmöglichkeiten. Diese sind häufig auf rechtliche wie tatsächliche Umstände im Zusammenhang mit Migration zurückzuführen oder auf individuelle Notlagen und werden von Dritten gezielt ausgenutzt.

Bei einer Befragung wurde keine eigene Definition vorgegeben. Die Studie selbst spricht von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung und Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung. Sie orientiert sich damit an dem in der Praxis vorherrschenden Sprachgebrauch, der häufig zwischen der Ausbeutung in oder durch die Prostitution

und der Ausbeutung im Rahmen anderer Wirtschaftszweige unterscheidet.

Es konnten keine Gespräche mit Betroffenen geführt werden. Einschätzungen und Ansichten der Betroffenen sind aus der Perspektive des Unterstützungssystems dargestellt. Inwieweit dabei die Zuschreibung eigener Erwartungen eine Rolle spielte, konnte im Rahmen dieser Studie nicht geklärt werden. Der Bereich des Kinderhandels wurde nicht bearbeitet. Einzelne Experteninterviews haben gezeigt, dass es für das Thema der Entschädigungen von Kindern in Deutschland derzeit keinen Ansatzpunkt gibt.

2 Das Untersuchungsfeld

Im Folgenden werden die Phänomene des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung und zur Arbeitsausbeutung getrennt voneinander dargestellt. Dies folgt der Schwerpunktsetzung in der Struktur des öffentlichen Diskurses, der Zweiteilung der Straftatbestände sowie in der derzeitigen Ausgestaltung des Hilfesystems.

Die Phänomene weisen in der Praxis durchaus Überschneidungen auf. Insbesondere in den Bereichen, in denen Betroffene räumlich eng mit den Arbeitgebern und Arbeitgeberinnen arbeiten und zum Teil auch leben, wie zum Beispiel im Haushaltsbereich, finden sexuelle Ausbeutung und Arbeitsausbeutung zeitgleich statt. Auch im Bereich der Prostitutionsbetriebe sind die Phänomene nicht immer trennscharf zu unterscheiden. Frauen werden zu sexuellen Dienstleistungen aber auch zu anderen Arbeitsleistungen in den Betrieben gezwungen. Ein erheblicher Anteil ist mit der Prostitution als Tätigkeit, jedoch nicht mit den Arbeitsbedingungen einverstanden. Trotz der seit 2002 bestehenden Möglichkeit, die Prostitutionstätigkeit als versicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis auszugestalten,¹⁷ wird in dem Bereich der erzwungenen Prostitutionsleistung nur zögerlich von Arbeitsausbeutung gesprochen.

2.1 Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung

Über die letzten zehn bis 15 Jahre hat sich, vermittelt über Praxiserfahrungen und -berichte sowie Forschung, ein umfangreiches Wissen über Ursachen, Handelswege, Herkunfts-, Transit- und Zielländer sowie Arbeitsstätten des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung entwickelt.¹⁸

2.1.1 Beschreibung des Phänomens

Expertinnen beschreiben vier Wege, auf denen überwiegend erwachsene und minderjährige Frauen in die Prostitution gezwungen werden.

Sie gehen davon aus, dass nach wie vor ein Teil der Frauen gewaltsam zur Migration und in die Prostitution gezwungen werden, was dem häufig medial vermittelten Bild des Menschenhandels entspricht. Der zweite Weg knüpft an die Notwendigkeit der Existenzsicherung und/oder Motivation zur beruflichen Weiterentwicklung an. Den Frauen werden in den Zielländern etwa Einkommensmöglichkeiten im Bereich der Haushaltshilfe, Pflege, der Gastronomie oder als Tänzerinnen in Aussicht gestellt. Dort angekommen haben sie dann bereits mit der Fahrt – durch Reise-, Verpflegungskosten, Kosten zur Beschaffung von Visa und Pässen – ‚Schulden‘ gemacht. Sie müssen für Unterkunft und Unterhalt zahlen und werden so in Kombination mit physischer oder psychischer Gewalt in die Prostitution gezwungen. Eine dritte Gruppe wird explizit für die Tätigkeit der freiwilligen Prostitution in den Herkunftsländern angeworben oder migriert selbstorganisiert. Diese Frauen stimmen Arbeitsbedingungen zu, die sich in Deutschland nicht realisieren. Sie erhalten nur einen Bruchteil des verdienten Geldes und können nicht frei über Arbeitszeiten, die Auswahl von Kunden oder Sexualpraktiken bestimmen. Verstöße gegen ein ausdifferenziertes, willkürliches und einseitig verordnetes Regelsystem werden mit ‚Geldstrafen‘ belegt und konstruieren eine finanzielle Abhängigkeit der Frauen. Ihnen wird mit der Offenlegung ihrer wahren Tätigkeit in ihren Herkunftsländern gedroht, sie werden mit der Ankündigung von Verletzung ihrer Familienangehörigen in der Prostitution gehalten oder sie finden selbst unter ausbeuterischen Bedingungen in der Prostitution in Deutschland

¹⁷ Mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (ProstG) am 01.01.2002 wird gemäß § 1 S. 2 die Einklagbarkeit eines Entgeltes im Rahmen eines Beschäftigungsverhältnisses festgestellt. § 3 ergänzt, dass das eingeschränkte Direktionsrecht im Rahmen einer abhängigen Tätigkeit der Annahme einer Beschäftigung im Sinne des Sozialversicherungsrechts nicht entgegen steht.

¹⁸ Siehe hierzu KOK (2008), Kapitel 4: Praxis, S. 65–106.

bessere Verdienstmöglichkeiten als in ihren Herkunftsländern.¹⁹ Nach Einschätzung von Fachberatungsstellen nimmt insbesondere seit der letzten EU-Osterweiterung die Gruppe jener Frauen zu, die wissentlich in das Arbeitssegment der Prostitution migrieren. Das Lagebild des Bundeskriminalamtes 2007 weist aus, dass „mehr als ein Drittel“²⁰ der von der Polizei identifizierten Betroffenen von Menschenhandel zum Zeitpunkt ihrer Anwerbung mit der Ausübung der Prostitution einverstanden waren, 25 Prozent wurden über den Grund ihrer Einreise nach Deutschland getäuscht.²¹ Ein weiterer Weg, auf dem häufig Migrantinnen aus Drittstaaten in die Prostitution gehandelt werden, ist die Scheinehe mit einem deutschen Staatsbürger. Das Druckmittel in dieser Konstellation ist der Aufenthaltsstatus²² der Frauen, der von der deutschen Staatsbürgerschaft des Mannes und damit von seiner Bereitschaft, die Ehe aufrechtzuerhalten, abhängt.²³ Zwischen den dargestellten Wegen gibt es Mischformen und Überschneidungen. In Deutschland angekommen arbeiten die Frauen und Mädchen in den verschiedenen Segmenten der Prostitution. Polizeilich identifizierte Betroffene werden schwerpunktmäßig in Bars und Bordellen sowie Wohnungen angetroffen.²⁴

2.1.2 Ausmaß

Belastbare Zahlen über das Ausmaß von Menschenhandel liegen weder national noch international vor.²⁵ Das polizeiliche Hellfeld wird erfasst durch die polizeilichen Kriminalstatistiken, auf denen das jährliche Lagebild des Bundeskriminalamtes basiert. Es lässt zum einen keine Rückschlüsse auf das Dunkelfeld zu und ist zum anderen weniger ein Indiz für das tatsächliche Ausmaß des Phänomens, sondern eher ein Indikator für die personellen/fachlichen Ressourcen und die Schwerpunktsetzung in der Polizeiarbeit.²⁶

Einigkeit herrscht über die Aussagen, dass Menschenhandel ein lukratives Geschäft ist,²⁷ dass der Begriff Menschenhandel im Rahmen von Schätzungen häufig synonym mit Frauenhandel verwendet wird und dass es quantitative Überschneidungen mit den Bereichen der organisierten Kriminalität, der illegalen Migration sowie des Phänomens von Schleusung und Ausbeutung in der Prostitution gibt.

Betroffene

Die derzeit vorliegenden Schätzungen unterscheiden sich nach Berechnungsgrundlage sowie -methode und zugrunde liegender Definition der zu erfassenden Betroffenengruppe.

Die internationale Arbeitsorganisation (ILO) hat 2005 im Rahmen einer Untersuchung zu Formen und Ausmaß von Zwangsarbeit veröffentlicht, dass in den Industrieländern zum Erhebungszeitpunkt insgesamt 270.000 Menschen Zwangsarbeit infolge von Menschenhandel geleistet haben.²⁸ Diese Angabe umfasst den Menschenhandel zur sexuellen wie zur Arbeitsausbeutung. Sie wird durch eine Pressemitteilung der ILO 2007²⁹ im Hinblick auf die Situation in Deutschland und unter Bezugnahme auf den Autor einer in Deutschland im Jahr 2006 durchgeführten Untersuchung zu Menschenhandel und Arbeitsausbeutung³⁰ konkretisiert und mit 15.000 Fällen beziffert. Die Untersuchung selbst enthält diesen Schätzwert nicht. Andere Schätzungen gehen davon aus, dass jährlich zwischen 10.000³¹ und 30.000³² Personen nach Deutschland allein in die Prostitution gehandelt werden. Beide Angaben weisen weder die Grundlage noch die Berechnungsmethode aus. Dies verdeutlicht beispielhaft, dass insbesondere im Bereich von Dunkelfeldschätzungen Zahlen entstehen und zitiert werden, deren Aussagekraft gering einzuschätzen ist und die allenfalls als grobe Richtwerte interpretiert werden können.

19 Rudat (2007), S. 2.

20 BKA (2007), S. 10.

21 BKA (2007), S. 10.

22 Das Aufenthaltsrecht ist an den rechtmäßigen Bestand der Ehe gekoppelt. Die Aufenthaltserlaubnis des Ehegatten wird im Falle der Aufhebung der ehelichen Lebensgemeinschaft nach § 31 AufenthG erst dann als eigenständiges, vom Zweck des Familiennachzugs unabhängiges Aufenthaltsrecht für ein Jahr verlängert, wenn die Ehe unter anderem zwei Jahre Bestand hat.

23 Prasad (2008a), S. 69.

24 BKA (2007), S. 10.

25 Commission of the European Communities. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Fighting trafficking in human beings – an integrated approach and proposals for an action plan (2005), Fn. 66: Weder die EU Kommission noch Europol noch irgendein anderes EU Gremium ist in der Lage, exakte Angaben zu dem Ausmaß von Menschenhandel zu machen.

26 Herz (2006), S. 291.

27 Siehe dazu mit verschiedenen Nachweisen Menz (2000), S. 45.

28 ILO (Hrsg) (2005), S. 21.

29 http://www.ilo.org/public/german/region/eurpro/bonn/aktuelles_globalreport.htm

30 Cyrus (2005).

31 International Organisation for Migration (1998), S. 1, zitiert nach Post (2008), Fn. 598.

32 Friedrich-Ebert-Stiftung (1999), S. 12, zitiert nach Post (2008), Fn. 599.

In deutlichem Kontrast zu den hohen Schätzwerten im Bereich Menschenhandel steht die geringe Anzahl der im Rahmen von Ermittlungsverfahren polizeilich identifizierten Opfer. Das Lagebild des Bundeskriminalamtes 2007³³ weist das nationale Hellfeld von Betroffenen aus, die im Rahmen von polizeilichen Ermittlungsverfahren identifiziert wurden. Demzufolge haben die Strafverfolgungsbehörden in Deutschland 454 Ermittlungsverfahren wegen Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung abgeschlossen und in diesem Zusammenhang insgesamt 689 Betroffene festgestellt.³⁴ Diese Angabe weist damit nicht die Anzahl der in einem Jahr identifizierten Betroffenen aus, sondern fasst Betroffene zusammen, die im Verlauf von unter Umständen mehrjährigen Ermittlungsverfahren bekannt geworden sind.

Weitere Hinweise auf die Anzahl der Betroffenen von Menschenhandel in Deutschland geben die statistischen Erhebungen der Fachberatungsstellen gegen Menschenhandel (FBS). Auch deren Angaben können nur als Richtwerte interpretiert werden und sind weder zwischen den einzelnen Beratungsstellen noch mit der polizeilichen Erhebung vergleichbar. Die statistische Aufbereitung orientiert sich nach den Vorgaben der jeweiligen Zuwendungsgeber und – soweit überhaupt in Jahresberichten veröffentlicht – anhand der Erfordernisse von Öffentlichkeitsarbeit. In der Darstellung herrschen unter anderem Uneinheitlichkeit im Hinblick auf die Unterscheidung zwischen Arbeitsausbeutung und sexueller Ausbeutung, die Ausweisung von Erstkontakten sowie die Differenzierung zwischen Menschenhandel, Heiratshandel und Zwangsheirat. Aufgrund der Anzahl der Klientinnen wird aber deutlich, dass hier auch Betroffenenengruppen beraten und betreut werden, die durch die Polizei nicht identifiziert werden, wobei der Grad der Überschneidungen unklar bleibt. Insgesamt gibt es in Deutschland derzeit ca. 50 Fachberatungsstellen, die entweder ausschließlich Betroffene des Frauenhandels betreuen oder die Arbeit gegen Menschenhandel in einen Gesamtkontext der Frauen- oder Migrationsberatung stellen. Beispielhaft werden hier die Angaben einiger großer Fachberatungsstellen dargestellt.

Jadwiga, eine bayerische Beratungsstelle mit drei Standorten, definiert als Zielgruppe ihrer Tätigkeit Frauen und Mädchen, die „Opfer des internationalen

Frauenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung oder der Arbeitsausbeutung“ geworden sind. Jadwiga hat im Jahr 2007 insgesamt 94 Frauen betreut.³⁵ Die Zahl umfasst Betroffene von Frauenhandel, Arbeitsausbeutung, ausbeuterischen Au-Pair-Anstellungen und Zwangsheirat.

Kobra – zentrale Koordinierungs- und Beratungsstelle für Opfer von Menschenhandel in Hannover ist eine für Niedersachsen zuständige Einrichtung, die „Opfer von Menschenhandel sowie Opfer von Heiratshandel und Zwangsheirat begleitet und betreut.“³⁶ Kobra hat 2007 insgesamt 173 Mädchen und Frauen betreut, von denen im Berichtsjahr 78 als Erstkontakte ausgewiesen wurden, die überwiegend Betroffene von Menschenhandel waren.³⁷ Kleinere Einrichtungen betreuen in der Regel weniger Frauen.

Fachberatungsstellen schätzen häufig, dass sie ca. viermal mehr Frauen betreuen als der Polizei bekannt sind. Auch dies lässt keinen verlässlichen Rückschluss auf das Hellfeld zu. Zum einen ist die Definition von Menschenhandel in den Beratungsstellen nicht zwangsläufig deckungsgleich mit der der Polizei und zum anderen wird ein Teil der polizeibekannteren Betroffenen nicht in den Beratungsstellen betreut.

Täter

Betroffene von Menschenhandel haben verschiedene Ansprüche auf Entschädigung und Lohn gegen die Täter und Täterinnen (siehe unter 3.1). Entscheidend für die Entschädigung der Opfer ist zumindest die Ermittlung und zum Teil auch Verurteilung der Täter und Täterinnen. Das BKA Lagebild hat für die im Jahr 2006 abgeschlossenen Ermittlungsverfahren insgesamt 664 Tatverdächtige ausgewiesen.³⁸ Stellt man dieser Zahl die Strafverfolgungsstatistik des statistischen Bundesamtes gegenüber, sieht man, dass im selben Jahr insgesamt letztlich 175 Tatverdächtige angeklagt und 138 verurteilt wurden.³⁹ Dabei ist zu beachten, dass die beiden Statistiken weder in den zugrunde liegenden Erhebungsmethoden noch der Darstellungsform aufeinander abgestimmt sind. Trotzdem gibt der Vergleich einen Hinweis auf eine große Diskrepanz zwischen der Anzahl der Tatverdächtigen und der Verurteilten. Dies kann darauf zurückzuführen sein, dass Strafverfolgungsbehörden und Gerichte unterschiedliche Definitionen von Menschenhandel zugrunde legen

³³ Zum Zeitpunkt der endgültigen Berichtserstellung im Juni 2009 lag das Lagebild für 2008 noch nicht vor.

³⁴ BKA (2007), S. 5, 8.

³⁵ Jadwiga (2007), S. 3, 5.

³⁶ Kobra (2007), S. 1.

³⁷ Kobra (2007), S. 5.

³⁸ BKA Lagebild Menschenhandel (2006), S. 5.

³⁹ Statistisches Bundesamt, Ausgewählte Zahlen für die Rechtspflege Fachserie 10 Reihe 1 (2007), Kapitel 3.2.

oder dass sich zum Teil ein Anfangsverdacht nicht bestätigen lässt. Sie deutet darüber hinaus auf Beweisschwierigkeiten in dem Bereich der Strafverfolgung von Menschenhandel hin und zeigt deutlich, wie wenig Täter und Täterinnen letztlich für die Betroffenen im Hinblick auf eine Entschädigung greifbar werden.

2.1.3 Unterstützungsstruktur

Es ist davon auszugehen, dass Betroffene von Menschenhandel ohne Unterstützung eher selten in der Lage sein werden, ihre Entschädigungs- und Lohnansprüche vor den Behörden oder Gerichten durchzusetzen. Informationsdefizite, Sprachbarrieren, Kosten sowie psychische Belastungen sind nur einige der Hindernisse, die sie in der Regel mit Hilfe von Beratungseinrichtungen überwinden müssen.

Die staatliche Intervention sowie rechtliche und psychosoziale Unterstützung bei Menschenhandel ist bisher schwerpunktmäßig ausgerichtet auf den Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung, den Handel von Frauen und Mädchen in die Prostitution oder prostitutionsnahe Bereiche.

Es gibt bundesweit mittlerweile ca. 50 Fachberatungsstellen für weibliche Betroffene von Menschenhandel, die vor dem Hintergrund unterschiedlicher Trägererschaft, Ausrichtung und Einbindung, Betroffene identifizieren, beraten und begleiten. Die Tätigkeit umfasst im Wesentlichen die Unterbringung der Frauen in Zufluchtswohnungen, Begleitung in Strafverfahren, die psychosoziale Beratung sowie die Begleitung und Unterstützung bei ihrer Neuorientierung. Verbindliche Standards für die Arbeit gibt es bisher nicht, die Schwerpunkte und Ausrichtung der Arbeit setzen die Fachberatungsstellen beziehungsweise ihre Zuwendungsgeber selbstständig.

Der Großteil der Fachberatungsstellen ist in einem Dachverband organisiert, dem „Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess“ (KOK). Er leistet die nationale Koordinierung der Fachberatungsstellen, nationale wie internationale Vernetzungsarbeit sowie Öffentlichkeitsarbeit zum Thema Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung.

Die 1997 einberufene Bund-Länder-AG Frauenhandel, an der Vertreter und Vertreterinnen von Bundes-, Landesministerien sowie Nichtregierungsorganisationen beteiligt sind, beobachtet Entwicklungen im Bereich des Menschenhandels in Deutschland, erstellt Schwachstellenanalysen und gibt zum Beispiel über Fortbildungsmaterialien Impulse zur Veränderung in die Praxis.

Interinstitutionelle Kooperationsbündnisse auf Länder- und kommunaler Ebene haben in den letzten Jahren maßgeblich zur Verbesserung der Schwachstellen im Umgang mit Betroffenen beigetragen. Probleme im Bereich der Identifizierung von Betroffenen, Vermeidung von Ausweisung und Abschiebung von Zeuginnen, Gewährung einer Bedenkfrist, der angemessenen Unterbringung im Bereich des Zugangs zu medizinischer, psychosozialer und rechtlicher Beratung, wurden und werden in Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen bearbeitet.

Insgesamt kann man somit in Deutschland von einer ausdifferenzierten Infrastruktur zur Unterstützung für Betroffene von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung sprechen. Die regelmäßige Entschädigung und Entlohnung von Klientinnen hat in diesen Zusammenhängen bisher keinen hohen Stellenwert. Unabhängig von der Einzelfallebene gibt es bisher nur für den Bereich der staatlichen Entschädigung eine systematische Bearbeitung des Themas.⁴⁰

2.2 Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung

Die extreme Form der Arbeitsausbeutung ist ein Thema, das in Europa und auch in Deutschland zum Teil unter dem Begriff des Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung in den letzten Jahren zunehmend an Aufmerksamkeit gewonnen hat. Insbesondere auf der Forschungsebene hat es nach der Ratifizierung des Palermo-Protokolls und der Übersetzung der Verpflichtungen in die nationalen Tatbestände⁴¹ einige grundlegende Untersuchungen zu den Betroffenen-Gruppen, zum Umfang sowie zu den Branchen von Zwangsarbeit gegeben.

⁴⁰ Zum Beispiel hat die Bund-Länder-AG Frauenhandel 2007 eine Broschüre für die Praxis zur Geltendmachung von Entschädigungsansprüchen gegen den Staat auf der Grundlage des OEG vorgelegt; der KOK e.V. hat eine Zusammenstellung der finanziellen Möglichkeiten für die Opfer von Menschenhandel erarbeiten lassen.

⁴¹ Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft, § 233 StGB im Rahmen des 37. Strafrechtsänderungsgesetzes am 19.02.2005 in Kraft getreten.

So hat die International Labour Organisation (ILO) in einem Bericht aus 2005⁴² einen internationalen Überblick über Erscheinungsformen und Ausmaß von „Forced Labour“ gegeben. Antislavery International hat sich 2006⁴³ mit einer Studie über Zwangsarbeit auf Europa konzentriert und das Phänomen exemplarisch in vier Ländern untersucht. Im Auftrag der ILO wurde von Norbert Cyrus⁴⁴ unter dem Titel „Arbeitsausbeutung und Menschenhandel in Deutschland“ 2005 eine umfangreiche Fallsammlung und Analyse der Situation in Deutschland vorgelegt. Diese Untersuchungen präsentieren ihre Ergebnisse zum Teil vor dem Hintergrund unterschiedlicher Rechtsvorschriften sowie Termini und verwenden vielfältige Begrifflichkeiten für ein Phänomen, dessen Definition noch unscharf ist und über dessen Anwendungsbereich in der Praxis viel Unklarheit herrscht. So fokussiert Antislavery auf „forced labour in industries other than the sex industry.“⁴⁵ Die ILO unterscheidet im Rahmen der Kapitelgliederung zwischen „trafficking for forced labour exploitation, trafficking and forced sexual exploitation.“⁴⁶ Im Rahmen der Untersuchung wird die erzwungene Prostitution dann konsequent als ein Teilbereich des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung verstanden. Cyrus legt seiner Untersuchung eine Definition von „Menschenhandel zur Zwangsarbeit“⁴⁷ zugrunde, fasst den Menschenhandel und die Arbeitsausbeutung zusammen, betrachtet sie schwerpunktmäßig unter dem Aspekt der Ausbeutung von Arbeitskraft und stellt dabei den Frauenhandel als Ausbeutung in der Sexindustrie in eine Reihe mit anderen Wirtschaftszweigen.⁴⁸

Frühere Studien haben diese Formen der Arbeitsausbeutung eher unter dem Fokus der Gesamtsituation irregulärer Migration betrachtet⁴⁹ oder unter dem Begriff Frauenhandel mit einem Schwerpunkt auf der Verletzung des Strafrechts dargestellt.⁵⁰

Die derzeitige Begriffsvielfalt, -findung und -verschiebung spiegelt die Entwicklungen und Probleme der Praxis wider. Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung wird ein zunehmend benutzter Begriff. Der rechtliche Tatbestand ist neu und wird insbesondere von Seiten der

Strafverfolgungsbehörden derzeit noch uneinheitlich und mit einer Tendenz zur restriktiven Auslegung angewendet.

Insbesondere die Abgrenzung zwischen der freiwillig geleisteten Arbeit unter schlechten Bedingungen und der erzwungenen Arbeitsleistung bereitet Schwierigkeiten. Die Unterstützungspraxis arbeitet demgegenüber mit Fällen, die zum Teil nicht unter die derzeitige Auslegung des Tatbestandes Menschenhandel fallen, aber schwere Formen der Arbeitsausbeutung darstellen und keine angemessene Bezeichnung finden.

Die Einführung des Begriffs Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung könnte den Beginn einer Perspektivverschiebung motivieren und ein Ansatzpunkt sein, um das Thema Menschenhandel mehr mit dem Fokus auf die Verletzung von Arbeitsrechten zu verknüpfen. Dies könnte auch die Diskussion um Lohn und Entschädigung der Betroffenen aller Formen des Menschenhandels stärken.

2.2.1 Beschreibung des Phänomens

Experten schätzen, dass etwa 15.000 Menschen in Deutschland von Menschenhandel oder extremen Formen der Arbeitsausbeutung betroffen sind (siehe dazu Kapitel 2.1.2) wobei die Grundlage dieser Schätzungen völlig unklar ist und nicht transparent gemacht wird.

Offizielle Zahlen, die das Hellfeld des Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung in Deutschland dokumentieren, werden seit der Einführung des Tatbestandes 2005 in der polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) geführt. Für das Jahr 2007 weist die PKS insgesamt 92 polizeiliche Ermittlungsverfahren aus, was im Verhältnis zum Vorjahr eine Steigerung um 18 Prozent bedeutet. In diesen Verfahren wurden 101 Betroffene identifiziert, 39 Männer und 62 Frauen. Im Vergleich zum Vorjahr bedeutet das eine Umkehr des Geschlechterverhältnisses. 2006 hatte die Polizei 61 betroffene Männer und 22 Frauen identifiziert. In beiden Jahren wurden

⁴² International Labour Organisation (2005), A global alliance against forced labour.

⁴³ Antislavery (2006), Trafficking for Forced Labour in Europe – Report on a study in the UK, Ireland, Czech Republic and Portugal.

⁴⁴ Cyrus (2005), Menschenhandel und Arbeitsausbeutung in Deutschland.

⁴⁵ Antislavery (2005), S. 9.

⁴⁶ ILO (2005), S. 5.

⁴⁷ Cyrus (2005), S. 10.

⁴⁸ Zum Zeitpunkt der Untersuchung gab es in Deutschland den Tatbestand des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung noch nicht.

⁴⁹ Zum Beispiel Alt (1999), Illegal in Deutschland. Forschungsprojekt zur Lebenssituation illegaler Immigranten ausgehend von der Situation in Leipzig; Alscher, Münz, Özcan (2001), Illegal Anwesende und illegal beschäftigte Ausländer und Ausländerinnen in Berlin. Lebensverhältnisse, Problemlagen, Empfehlungen; Anderson (2003), ...dass sie uns nicht vergessen. Menschen in der Illegalität in München.

⁵⁰ Siehe zum Beispiel Geisler (2005), Gehandelte Frauen. Menschenhandel zum Zweck der Prostitution mit Frauen aus Osteuropa.

die Betroffenen schwerpunktmäßig als Haushaltskräfte und im Gastronomiebereich ausgebeutet.⁵¹ Der verzeichnete quantitative Anstieg sowie grundlegende Verschiebungen in dem Täter- und Opferprofil haben keine Aussagekraft im Hinblick auf das Ausmaß und Erscheinungsbild des Menschenhandels. Sie zeigen vielmehr die Umgehensweise mit einem Phänomen an, die noch in der Erprobung ist. Aufgrund des noch jungen Strafstatbestandes und der damit einhergehenden mangelnden Erfahrungswerte der Strafverfolgungsbehörden mit der Identifizierung von Betroffenen, Definition von Tatbestandsmerkmalen etc. ist davon auszugehen, dass sich das Bild der Täter/Opfer sowie der Begehungsweisen des Deliktes in Deutschland über die nächsten Jahre weiterhin wandeln wird.

Die Fachberatungsstellen gegen Menschenhandel beginnen, die Arbeitsausbeutung von Frauen zunehmend in ihren Jahresberichten zu thematisieren. So hat beispielsweise Jadwiga München 27 Fälle im Bereich der „Arbeitsklaverei“ in 2006 betreut. In 2007 waren acht Frauen von „Arbeitsausbeutung“ betroffen, in weiteren sechs Fällen gab es Überschneidungen zur sexuellen Ausbeutung.⁵² Insgesamt schilderten die Fachberatungsstellen eine Zunahme der Fallzahlen über die letzten Jahre und bewerten dies als Tendenz. Andere Einrichtungen berichteten von Arbeitsausbeutung im Umfeld der Prostitution, Gastronomie, Reinigungsbranche und in privaten Haushalten, wo die Klientinnen entweder als Au Pair, Pflegekräfte, Haushaltsangestellte oder in der Kinderbetreuung arbeiten.⁵³ Insbesondere im Rahmen von Arbeitsverhältnissen in Haushalten finden sich häufig Überschneidungen zwischen Arbeits- und sexueller Ausbeutung und Gewalt.

Cyrus hat in seiner Untersuchung insgesamt 42 Einzelfälle aus verschiedenen Wirtschaftszweigen zusammengetragen und über die bereits genannten Sektoren hinaus Menschenhandel und Arbeitsausbeutung im Bereich der Landwirtschaft und Nahrung verarbeitenden Industrie, dem Baugewerbe, im Schausteller- und Transportgewerbe festgestellt.⁵⁴

Schwerpunkte oder gar Typologien im Hinblick auf Branchen, Herkunftsländer oder Begehungsweisen lassen sich aufgrund der Einzelfallcharakteristik, die die Berichte bisher überwiegend haben, nur da feststellen, wo spezialisierte Beratungsangebote gemacht werden. Ein Schwerpunkt der Arbeit von Beratungsstellen gegen Menschenhandel und von Migrantinnenberatungsstellen ist seit Jahren die Unterstützung gegen die Ausbeutung von Frauen in privaten Haushalten. Hierdurch ist zum Beispiel die Situation und spezifische Problemlage etwa von Angestellten in Diplomatenhaushalten bekannt geworden.⁵⁵ Ihre Aufenthaltserlaubnis ist an die Tätigkeit in dem Haushalt eines bestimmten Diplomaten gekoppelt, in dem die Frauen in der Regel arbeiten und leben. Die Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen unterstehen auf Grund der diplomatischen Immunität nicht der deutschen Gerichtsbarkeit.⁵⁶ Im Rahmen rechtlicher Abhängigkeit sowie Beschränkung kommt es zum Teil zu massiven Verletzungen von Arbeitsrechten. Unabhängig von dieser rechtlichen Sonderbedingung werden grundsätzlich durch eine enge räumliche Nähe zwischen der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite Abhängigkeiten begünstigt und Arbeitsausbeutung befördert.

Andere spezialisierte Angebote von Projekten oder Organisationen haben weitere Betroffenengruppen sichtbar werden lassen. Der Europäische Verband der Wanderarbeiter⁵⁷ hat von 2005 bis 2007 nach eigenen Angaben ca. 500 Arbeitnehmer, überwiegend Saisonarbeitskräfte, Entsendearbeitnehmer und Leiharbeiter aus Osteuropa, arbeitsrechtlich beraten. Das Angebot sowie die angebotene Sprachmittlung haben hauptsächlich darüber entschieden, wer die Unterstützung in Anspruch genommen hat. Nach Einschätzung des Verbandes waren ca. zehn Prozent der betreuten Fälle als Menschenhandel oder extreme Formen der Arbeitsausbeutung, überwiegend im Bereich des Baugewerbes, zu klassifizieren.

Aufgrund der Schwierigkeiten in der Praxis zwischen Zwang und Freiwilligkeit im Hinblick auf die Arbeitsaufnahme sowie die Akzeptanz von Arbeitsbedingungen

51 BKA Lagebild Menschenhandel (2007), S. 11.

52 Jadwiga (2007), S. 4.

53 Siehe dazu auch Schwarze (2007), S. 20.

54 Cyrus (2005), S. 13–45.

55 Prasad (2008b), S. 95–101.

56 Siehe für mehr Informationen www.ban-ying.de.

57 Der Verband der Europäischen Wanderarbeiter wurde 2005 von der IG BAU gegründet und hat bis Ende 2007 überwiegend osteuropäische Entsendearbeitnehmer und -arbeitnehmerinnen der Branchen der IG BAU als eigenständiger Berufsverband in Verhandlungen mit Arbeitgebern vertreten sowie Gerichtsverfahren finanziell wie Beraterisch unterstützt. 2008 wurden der Verband in dieser Form aufgelöst und die Aufgaben in die bestehenden Organisationsstrukturen der IG BAU überführt.

zu unterscheiden, sind mittlerweile auf der Grundlage von Einzelfällen Elemente⁵⁸ und Indikatoren⁵⁹ entwickelt worden, die das Erkennen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung erleichtern sollen. Beide Listen enthalten bei unterschiedlichem Spezifizierungsgrad übereinstimmende Punkte und zielen auf die physische wie psychische Verfassung der Person, den Grad ihrer Bewegungsfreiheit, die räumliche Nähe zum Arbeitgeber sowie ihre Verfügungsmacht über eigene Arbeits- und Aufenthaltsdokumente und finanzielle Mittel ab.

Ähnlich wie in den Anfängen der Arbeit gegen den Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung beginnt hiermit im Bereich der Arbeitsausbeutung die Übersetzungsarbeit von Lebenssachverhalten in rechtliche Tatbestandsmerkmale.

2.2.2 Unterstützungsstruktur

Bisher gibt es für die Betroffenen des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung kein spezialisiertes Unterstützungssystem. Die im Bereich der sexuellen Ausbeutung etablierte Infrastruktur ist nur begrenzt nutzbar zu machen.

Einige der bestehenden Fachberatungsstellen gegen Frauenhandel haben aufgrund ihrer Einbettung in die Migrationsberatung langjährige Erfahrung mit der Arbeitsausbeutung von Migrantinnen. Die anderen werden seit Inkrafttreten des § 233 StGB vermehrt mit dem Phänomen konfrontiert. Die vereinzelt Erfahrungen, die mit der Geltendmachung von Lohnansprüchen gegen die Täter und Täterinnen gemacht wurden, beschränken sich bisher überwiegend auf den Bereich der Ausbeutung von weiblichen Hausangestellten.

Die vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend finanzierte und koordinierte Bund-Länder-AG Frauenhandel hat sich zum Zeitpunkt der Untersuchung mit Verweis auf die Zuständigkeit des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales ausdrücklich gegen eine Erweiterung ihres Zuständigkeitszuschchnittes ausgesprochen. Die Arbeitsgruppe wird weiterhin ausschließlich Schwachstellen im Rahmen der staatlichen und nichtstaatlichen Handlungsfelder des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung bearbeiten.

Kooperationsstrukturen auf Landes- und kommunaler Ebene gegen Menschenhandel fangen an, das Thema Arbeitsausbeutung in ihre Vereinbarungen zu integrieren. Aufgrund geringer Fallzahlen sind Erfahrungen mit der Umsetzung bisher kaum bekannt.

Allgemeine Migrantenberatungsstellen arbeiten selten mit einem expliziten Schwerpunkt und Expertise in der Unterstützung bei der Durchsetzung von Arbeitsrechten. Häufig decken sie die Schwerpunkte der Migrationsberatung mit dem Ziel der ‚Integration von Neuzugewanderten‘, der Flüchtlingsberatung mit dem Schwerpunkt auf Asyl- und ausländerrechtliche Beratung sowie der Aussiedlerberatung ab.

Gewerkschaften haben im Rahmen einzelner Initiativen begonnen, sich mit dem Thema der Arbeitsausbeutung von regulären wie irregulären Migranten und Migrantinnen zu beschäftigen. So berät die Ausländerberatungsstelle des DGB Berlin Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen aller Nationalitäten unabhängig von ihrer Gewerkschaftszugehörigkeit bei der Durchsetzung unter anderem ihrer arbeits- und sozialrechtlichen Fragen. Der oben bereits erwähnte Verband Europäischer Wanderarbeiter sowie eine bundesweite Anlaufstelle für Papierlose in Hamburg und ein Netzwerk „Undokumentierte Arbeit“ in Berlin⁶⁰ legen einen Schwerpunkt auf die Unterstützung von Migranten und Migrantinnen bei der Durchsetzung ihrer Arbeitsrechte. Diese Einzelinitiativen können Impulse setzen für den Aufbau einer Unterstützungsstruktur. Aufgrund geringer Ressourcen konnten sie bisher nicht verstetigt werden, werden teils sogar abgebaut⁶¹ oder können im Rahmen sehr reduzierter Beratungszeiten und mit wenig Personal bisher eher punktuelle Arbeit leisten.

2.3 Rechtliche Rahmenbedingungen für Betroffene von Menschenhandel

Vor der Geltendmachung von Ansprüchen auf Lohn und/oder Entschädigung, sind häufig zunächst grundsätzliche Fragen nach zum Beispiel einer sicheren Unterkunft, Versorgung und dem Aufenthalt zu klären.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für Betroffene von Menschenhandel richten sich derzeit maßgeblich nach

⁵⁸ ILO (2005a), S. 28, 29. Die ILO hat sechs Elemente identifiziert und definiert, die auf Zwangsarbeit hindeuten können.

⁵⁹ Im Rahmen einer Polizeifortbildung von der Berliner Koordinationsstelle Ban Ying entwickelt, siehe unter http://gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user_upload/Indikatoren-Gastgewerbe.pdf

⁶⁰ Es handelt sich hierbei um Initiativen der IG BAU und Ver.di.

⁶¹ Siehe Fußnote 53.

deren Staatsangehörigkeit sowie Aufenthaltsstatus und sind eng an die Kooperationsbereitschaft mit den Strafverfolgungsbehörden gekoppelt.

2.3.1 Aufenthaltsrechtlicher Kontext

Von Menschenhandel betroffene Drittstaatsangehörige reisen zum Teil unrechtmäßig auf der Grundlage von gefälschten oder manipulierten Ausweisdokumenten oder Visa, ohne Papiere oder mittels einer Eheschließung zum Zweck des legalen Aufenthaltes nach Deutschland ein.⁶² In vielen Fällen erfolgt die Einreise rechtmäßig auf der Grundlage von Visa zu unterschiedlichen Zwecken wie der Arbeitsaufnahme oder einer Reise. Besteht darüber hinaus dann kein An die Arbeitsaufnahme im Rahmen von Entsende- oder Leiharbeit gekoppeltes Recht zum Aufenthalt, endet mit Ablauf der Visumsfrist häufig nach drei Monaten das Aufenthaltsrecht in Deutschland.

Erfolgt eine polizeiliche Identifizierung als Betroffene von Menschenhandel, haben sie einen Anspruch auf Gewährung einer Ausreisefrist von mindestens einem Monat,⁶³ in der sie sich für eine Kooperation mit den deutschen Strafverfolgungsbehörden entscheiden können. Die Erteilung und die Dauer einer daran anschließenden „Aufenthaltserlaubnis für den vorübergehenden Aufenthalt“ steht gemäß § 25 Abs. 4a Nr. 3 AufenthG im Ermessen der Ausländerbehörden und hängt von der Bereitschaft der Betroffenen ab, in einem Ermittlungs- und Strafverfahren als Zeugen auszusagen.⁶⁴ Die Aufenthaltserlaubnis ist damit ausschließlich an den Zweck der Strafverfolgung gegen die Täter und Täterinnen gebunden. Entscheiden sich die Betroffenen aus verschiedenen Gründen – wie beispielsweise Gefährdung, psychische Belastung – gegen eine Aussage oder es stellt sich im Rahmen polizeilicher Vernehmungen heraus, dass sie nicht über gerichtsverwertbare Informationen verfügen, gelten sie nach Ablauf der Vier-Wochen-Frist als vollziehbar ausreisepflichtig und werden abgeschoben.

Weitere Möglichkeiten, eine Aufenthaltserlaubnis in Deutschland zu bekommen, sind die Anerkennung als Asylberechtigte, Flüchtling oder als so genannter Härtefall.⁶⁵ Darüber hinaus kann die Gefährdung der Betroffenen bei ihrer Rückkehr in ihr Herkunftsland durch die Täter und Täterinnen des Menschenhandels ein Abschiebehindernis und damit eine Aufenthaltserlaubnis begründen.⁶⁶ Dies sind Wege, die nur speziellen Einzelfällen offen stehen und in der Regel mit einem großen Aufwand des rechtlichen und psychosozialen Unterstützungssystems realisiert werden.⁶⁷

EU Bürger und Bürgerinnen,⁶⁸ die sich zur Arbeitssuche aufhalten wollen, haben in Deutschland ein Aufenthaltsrecht auf der Grundlage der allgemeinen Freizügigkeit von Unionsbürgerschaft. Sie haben einen Anspruch auf die Erteilung einer sogenannten Aufenthaltserlaubnis EU.⁶⁹

2.3.2 Sozialleistungen

Drittstaatsangehörige, die als Betroffene von Menschenhandel identifiziert wurden und aussagebereit sind, haben einen Anspruch auf staatliche Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.⁷⁰ Das garantiert in jeder Hinsicht nur eine Notversorgung, da den Leistungsempfängern und -empfängerinnen kein Anreiz für einen dauerhaften Aufenthaltswunsch in Deutschland gegeben werden soll. Die monatliche Unterstützung liegt unterhalb des Sozialhilfesatzes und wird aufgrund des Vorrangs des Sachleistungsprinzips abhängig von den einzelnen Kommunalverwaltungen zum Teil in Wertgutscheinen und Form eines monatlichen Taschengeldes ausgezahlt. Die Unterbringung der Betroffenen ist gesetzlich in Sammelunterkünften oder Asylbewerberheimen vorgesehen. Im Rahmen von Vereinbarungen regionaler beziehungsweise kommunaler Kooperationsbündnisse wird auf diese Praxis mittlerweile häufig verzichtet und die Unterbringung von weiblichen Betroffenen durch die Fachberatungsstellen organisiert. Leistungsempfänger und -empfängerinnen erhalten eine medizinische Versorgung nur in Notfällen und bei akuten Erkrankungen.⁷¹

62 Siehe dazu Bundesministerium des Innern und Bundesministerium der Justiz (2001), S. 333 ff.

63 § 50 Abs. 2a Aufenthaltsgesetz.

64 § 25 Abs. 4a Aufenthaltsgesetz.

65 § 25 Abs. 1, 2 und 4 Aufenthaltsgesetz.

66 § 25 Abs. 3 Aufenthaltsgesetz.

67 So wurden zum Beispiel 2007 nur 1,1 Prozent aller Anträge als Asylberechtigte anerkannt. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2007), S. 40.

68 Auch Staatsangehörige der EFTA-Staaten Island, Liechtenstein und Norwegen können ohne Visum einreisen und sind von der Aufenthaltserlaubnispflicht befreit.

69 § 5 FreizügG/EU.

70 § 1 Abs.1 Nr. 3 Asylbewerberleistungsgesetz.

71 § 4 Abs.1 Asylbewerberleistungsgesetz.

Dolmetscher- und Übersetzungskosten, die insbesondere auch für die Durchsetzung von Rechten notwendig sind, werden nach § 6 AsylbLG nur unter sehr strengen Voraussetzungen und nach Aussagen der Praxis in Ausnahmefällen als „sonstige Leistung“ anerkannt.

Bürgern und Bürgerinnen der meisten in 2004 und 2007 neu beigetretenen EU Länder⁷² stehen derzeit in verschiedener Hinsicht vor einer Sondersituation. Zum einen haben sie aufgrund der Einschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit nur einen nachrangigen Zugang zu dem deutschen Arbeitsmarkt⁷³ und zum anderen herrscht Unklarheit über ihre Ansprüche auf Leistungen nach dem SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende, „Hartz IV“) oder SGB XII (Sozialhilfe).⁷⁴

Diese Phase der generellen Harmonisierung zwischen der Auslegung von nationaler Sozialgesetzgebung und dem Freizügigkeitsrecht von Unionsbürgern hat auch deutliche Auswirkungen auf die Situation der Betroffenen des Menschenhandels. Es gibt weder eine einheitliche Rechtsauffassung noch Praxis im Hinblick auf die Unterstützungsleistungen, die den Betroffenen zustehen. So reichte die Spannweite der Praxis zum Zeitpunkt der Untersuchung von der vorübergehenden Verweigerung von Sozialleistungen für Zeugen und Zeuginnen in Ermittlungsverfahren, da sich die Kommune noch im Klärungsprozess befand, bis hin zur Gewährung einer Grundsicherung für Arbeitsuchende oder Sozialhilfe.

⁷² Tschechische Republik, Polen, Slowakei, Ungarn, Estland, Lettland, Litauen, Slowenien, Rumänien, Bulgarien.

⁷³ Die Beschränkung wurde zunächst bis Ende 2009 festgelegt. Das am 16.07.2008 vom Bundeskabinett festgelegte „Aktionsprogramm der Bundesregierung – Beitrag der Arbeitsmigration zur Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland“ hält zunächst daran fest. Die derzeit geltenden Übergangsregelungen werden für die EU-8 (3. Phase: 01.05.2009–30.04.2011) und Bulgarien und Rumänien (2. Phase: 01.01.2009–31.12.2011) verlängert.

⁷⁴ So vertreten zum Beispiel verschiedene Landesozialgerichte divergierende Auffassungen bereits über die Auslegung des § 7 SGB II, der einen Anspruch auf Leistung für Arbeitssuchende gewährt. Nach Abs. 1, S. 2 Nr. 2 sind „Ausländer, deren Aufenthaltsrecht sich allein aus der Arbeitssuche ergibt, vom Leistungsbezug ausgeschlossen.“ Der 19. Senat des Landessozialgerichts Berlin-Brandenburg hält mit Verweis auf das Diskriminierungsverbot des Gemeinschaftsrechts EU einen Ausschluss der Leistungen über drei Monate hinaus als rechtswidrig, wohingegen zum Beispiel das hessische Landessozialgericht einen Leistungsausschluss bejaht. Siehe dazu ausführlich mit weiteren Nachweisen Schmitt (2009), S. 5, 6.

3

Entschädigung und Entlohnung

Betroffene des Menschenhandels können auf verschiedenen Wegen und auf der Grundlage unterschiedlicher Rechtsgebiete Ansprüche auf Lohn und Entschädigung gegen die Täter sowie den Staat geltend machen.

Im folgenden Kapitel werden die rechtlichen Möglichkeiten, Schadensersatz und Lohn zu bekommen, sowie deren bisherige Umsetzung in der Praxis anhand der verschiedenen Verfahrenswege aufgezeigt.

3.1 Ansprüche und Verfahrenswege

Ansprüche

Schadensersatzanspruch gegen die Täter und Täterinnen:

Die Betroffenen haben einen zivilrechtlichen Schadensersatzanspruch gegen die Täter und Täterinnen gemäß § 823 I BGB, wenn sie von ihnen vorsätzlich an Körper, Gesundheit, Freiheit oder Eigentum verletzt wurden. § 823 II verpflichtet denjenigen zum Schadensersatz, der gegen ein Gesetz verstößt, das den Schutz anderer Personen bezweckt.

Zwangs- und Ausbeutungsverhältnisse in der Prostitution und anderen Wirtschaftszweigen werden häufig mit einer Mehrzahl an Verletzungen von Rechtsgütern, wie zum Beispiel der körperlichen Integrität sowie Schutzgesetzen wie Bedrohung, Nötigungen oder Betrug begründet und aufrecht erhalten, so dass in der Regel ein Schadensersatzanspruch gegen die Täter und Täterinnen vorliegen wird.

Der Anspruch nach § 823 BGB ist umfassend und beinhaltet den Ersatz des materiellen und immateriellen Schadens.

Der Ersatz des materiellen Schadens zielt darauf ab, den wirtschaftlichen Zustand herzustellen, der ohne das schädigende Ereignis, das heißt die Tat, bestehen würde. Im Bereich des Menschenhandels ist somit auf der Grundlage verschiedener Tathandlungen denkbar, mehrere Positionen geltend zu machen:

- Für die Behandlung von Körperverletzungen und Gesundheitsschäden können zum Beispiel Heilbehandlungskosten, aber auch weitergehende Kosten für zum Beispiel Rehabilitation, Pflege oder Kuren⁷⁵ geltend gemacht werden.
- In der Regel erhalten die Betroffenen nur einen Bruchteil des Geldes, das sie mit der erzwungenen Arbeitsleistung verdient hätten. Ihnen steht der vollständige Betrag zu, den sie nach Abzug der üblichen Kosten (Miete, Unterhalt etc.) verdient hätten.
- Überhöhte Migrationskosten, die im Nachhinein von den Tätern und Täterinnen geltend gemacht werden und die die Betroffenen abarbeiten, können berücksichtigt werden.

Der immaterielle Schaden, das Schmerzensgeld, bemisst sich anhand der erlittenen Verletzungen. Hierbei kann es sich um physische Beeinträchtigungen, aber auch psychische Folgewirkungen handeln. Bei der Berechnung der Höhe werden Aspekte wie die Art und das Ausmaß der Verletzungen, die daraus resultierenden Schmerzen oder der Krankheitsverlauf berücksichtigt.⁷⁶ Orientierung im Hinblick auf die Höhe des Anspruches geben Schmerzensgeldtabellen, die bereits gerichtlich verhandelte vergleichbare Fälle auflisten. Die Kategorie Menschenhandel findet sich dort bisher nicht.

Lohnanspruch gegen die Täter und Täterinnen:

Den Betroffenen des Menschenhandels kann ein Anspruch auf Lohnzahlung gemäß § 611 BGB gegen die Täter und Täterinnen zustehen. Grundlage des Anspruchs ist ein Arbeitsverhältnis. Dies begründet sich

⁷⁵ Palandt (2008), § 249, Rz.10.

⁷⁶ Palandt (2008), § 249, Rz.14.

entweder mit einem wirksamen Vertrag oder auch dann, wenn der Arbeitnehmer und die Arbeitnehmerin mit Einverständnis der Arbeitgeberseite tatsächliche Arbeit leistet.⁷⁷ Die Höhe des Lohnanspruches richtet sich nach der vertraglichen Vereinbarung. Hierbei besteht grundsätzlich individuelle Vertragsfreiheit, die eine Beschränkung in tarifvertraglichen Bestimmungen und Betriebsvereinbarungen finden kann. Bei der Berechnung sind die Anzahl der geleisteten Stunden, aber auch Sonderzahlungen und Abgeltung für Urlaubsansprüche zu berücksichtigen. Gibt es keine explizite Vereinbarung richtet sich die Höhe nach der für die geleistete Tätigkeit üblichen Vergütung.

Schadensersatzanspruch gegen den Staat:

In bestimmten Fällen haben die Betroffenen einen Entschädigungsanspruch gegen den Staat. Dem liegt der Gedanke zugrunde, dass der Staat als Träger des Gewaltmonopols für den Schutz vor Gewalttaten und Schädigungen durch strafbare Handlungen verantwortlich ist. Kann er dieser Verantwortung im Einzelfall nicht gerecht werden, obliegt ihm die Verpflichtung zur Schadenswiedergutmachung.

Der Schadensersatzanspruch resultiert aus § 1 des Opferentschädigungsgesetzes. Dessen primäres Ziel ist es, die körperliche und seelische Gesundheit der Betroffenen so weit wie möglich wieder herzustellen und somit die gesellschaftliche und berufliche Teilhabe zu ermöglichen. Der Anspruch umfasst insbesondere die Heilbehandlung der Schädigung, einkommensunabhängige Rentenleistungen aufgrund bleibender Schädigungsfolgen sowie einkommensabhängige Leistungen mit Lohnersatzfunktion. Der Anspruch sieht im Vergleich zum Schadensersatz gegen die Täter und Täterinnen weder Schmerzensgeld noch den Ersatz von Sach- und Vermögensschäden vor.

Alle Ansprüche sind sowohl für die Betroffenen des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung wie auch zur Arbeitsausbeutung denkbar.

Verfahrenswege

Für die Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen gegen die Täter und Täterinnen stehen den Betroffenen mehrere Wege offen.

- Der Anspruch kann entweder bereits im Strafverfahren wegen Menschenhandels vor dem Strafgericht erhoben werden.
- Unabhängig von der Durchführung eines Strafverfahrens ist auch die Geltendmachung vor den Zivil-

gerichten möglich. Bei einem Streitwert bis 5.000 Euro ist das Amtsgericht zuständig. Liegt der Streitwert über 5.000 Euro muss die Klage beim Landgericht anhängig gemacht werden.

- Ist der Schaden im Zusammenhang mit einem Arbeitsverhältnis entstanden, dann kann der Anspruch auch in Verbindung mit der Forderung nach Lohnzahlung vor dem Arbeitsgericht geltend gemacht werden.

Ihre Ansprüche auf Lohnzahlung können die Betroffenen vor den Arbeitsgerichten geltend machen. Den staatlichen Schadensersatzanspruch regeln die Versorgungsämter.

Die folgende Tabelle stellt die Ansprüche auf Entschädigung und Lohn im Überblick dar. Unterschieden wird zwischen Art, Adressat und Leistungsumfang und Rechtsweg der Ansprüche. Die Darstellung der Durchsetzung von Rechtsansprüchen erfolgt für die Bereiche des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung und zur Arbeitsausbeutung gemeinsam. Insofern wird die bisherige, zweigeteilte Struktur grundsätzlich aufgegeben. Die Praxis hat aber gezeigt, dass sich auch bei der Durchsetzung von Rechten im Bereich der Entschädigung und Entlohnung die Parallelität der beiden Phänomene Menschenhandel zur Ausbeutung der Arbeitskraft und zur sexuellen Ausbeutung fortsetzt. Im Kontext des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung liegt der Schwerpunkt auf der Durchsetzung von Schadensersatzansprüchen. Hier wurde die gerichtliche Geltendmachung von vorenthaltenem Lohn bisher kaum thematisiert. Im Bereich des Menschenhandels zur Ausbeutung der Arbeitskraft besteht die Praxis eher darin, vorenthaltenen Lohn einzuklagen. Fragen des materiellen wie immateriellen Schadensersatzes spielen hier bisher kaum eine Rolle.

3.2 Entschädigung durch die Täter im Strafverfahren

Die Betroffenen haben häufig einen Schadensersatzanspruch aus unerlaubter Handlung gemäß § 823 BGB gegen die Täter und Täterinnen. Ihnen ist es auf verschiedenen Wegen möglich, in einem Strafprozess entschädigt zu werden.

Adhäsionsverfahren

Die zivilrechtlichen Schadensersatzansprüche richten sich gegen den Verursacher des Schadens und können

⁷⁷ Palandt (2008), Vorbemerkungen zu § 611, Rz. 29.

Tabelle 1: Entschädigung und Lohn

Anspruchsgegner	Täter	Täter	Täter	Täter	Staat
Verfahrensweg	Strafverfahren Adhäsionsverfahren Amtsgericht/ abhängig von Straftat und Strafmaß beim Landgericht	Zivilverfahren Amtsgericht/ ab Klage auf 5.000 Euro beim Land- gericht	Arbeitsgerichtliches Verfahren Arbeitsgericht	Außergerichtliche Verhandlung	Behördliches Verfahren Versorgungsamt
Leistungsumfang	Schadensersatz*: a) Immaterieller Schaden Schmerzensgeld b) Materieller Schaden: z. B. entgangener Verdienst, Kosten für Heil- und Krankenbehandlung, zerstörte Gegenstände.	Schadensersatz*: a) Immaterieller Schaden Schmerzensgeld b) Materieller Schaden: z. B. entgangener Verdienst, Kosten für Heil- und Krankenbehandlung, zerstörte Gegenstände	Lohn Schadensersatz***: a) Immaterieller Schaden Schmerzensgeld b) Materieller Schaden (siehe Zivil- verfahren)	Lohn Schadensersatz: a) Immaterieller Schaden Schmerzensgeld b) Materieller Schaden (siehe Zivil- verfahren)	Schadensersatz:** begrenzter materieller Schaden: z. B. Kosten für Heil- und Kranken- behandlung, Kur, Rente, Therapie

* Der Anspruch auf Schadensersatz richtet sich auf die Wiederherstellung der Situation, wie sie sich für die verletzte Person vor dem Schadenseintritt dargestellt hat. Der Umfang hängt von Art und Umfang des Schadens ab.

** Der Anspruch auf Schadensersatz gegen den Staat richtet sich nur auf die Wiederherstellung der physischen und psychischen Integrität der verletzten Person. Er beinhaltet zum Beispiel kein Schmerzensgeld.

*** Der Anspruch auf Schadensersatz gegen den Arbeitgeber unterliegt einem Haftungsausschluss gegenüber dem Arbeitgeber bei fahrlässig und betriebsbedingt verursachter Schädigung.

im Rahmen des Strafprozesses, im sogenannten Adhäsionsverfahren, § 403 ff StPO, geltend gemacht werden.

Für die Betroffenen von Menschenhandel hat das Adhäsionsverfahren einige Vorteile. Sie müssen nur ein gerichtliches Verfahren führen, in dem im Idealfall der Täter, die Täterin verurteilt wird und sie ihren Schaden im vollen Umfang ersetzt bekommen können. Der ersatzfähige Schaden umfasst alle wesentlichen materiellen wie immateriellen (Schmerzensgeld) Positionen (siehe oben). Das Gericht stellt Straftat, Täterschaft und Verletzungsfolgen bereits für die strafrechtliche Verurteilung fest, so dass die Betroffenen selbst häufig keine weiteren Tatsachen für den zivilrechtlichen Anspruch mehr beweisen müssen. Der Antrag auf Schadensersatz wird bei dem Strafgericht gestellt, das auch Verfahren wegen Menschenhandels bearbeitet. Das Gericht muss aber nicht zwangsläufig darüber entscheiden. Hier zeigt sich für die Betroffenen eine Schwäche der gesetzlichen Ausgestaltung des Adhäsionsverfahrens. Wenn sich der Antrag auf materiellen Schadensersatz nicht für das Strafverfahren eignet, weil dies zum Beispiel das Verfahren erheblich verzögern würde, kann das Gericht die Entscheidung darüber

ablehnen. Etwas anderes gilt, wenn nur das Schmerzensgeld als Teil des gesamten Schadensersatzes geltend gemacht wird. Dann muss das Gericht in der Regel zumindest den Anspruch dem Grunde nach feststellen. Das heißt, es entscheidet darüber, ob die betroffene Person grundsätzlich einen Anspruch gegen den Täter, die Täterin hat (§ 406 I StPO). Die Höhe des Anspruchs müssen die Betroffenen dann in einem anschließenden Zivilverfahren feststellen lassen.

Weitere Wege der Entschädigung

Darüber hinaus können die Täter im Strafverfahren den Betroffenen einen Geldbetrag als Entschädigungsleistung anbieten, was dann im Rahmen der Strafzumessung begünstigend berücksichtigt wird. Eine andere Möglichkeit ist die Ausgestaltung der Schadensersatzleistung als Bewährungsaufgabe. Dies setzt eine Verurteilung des Täters zu einer Freiheitsstrafe voraus und hat den Vorteil, dass das so genannte Vollstreckungsgericht die Einhaltung der Zahlung überwacht. Dies entlastet die Betroffenen davon, sich selbst unter Umständen mit der Unterstützung eines Rechtsbeistandes um die tatsächliche Auszahlung des Geldes kümmern zu müssen.

3.2.1 Aktuelle Praxis – Art, Umfang und Ausmaß der Entschädigungszahlungen

Eine systematische Erhebung der Entschädigungspraxis von Betroffenen des Menschenhandels hat es bisher nicht gegeben. Anhaltspunkte für die Ausgangslage gibt eine Fragebogenerhebung des KOK unter seinen Mitgliedseinrichtungen im Rahmen der Schattenberichtserstellung unter Art. 6 CEDAW aus 2000.⁷⁸ Die Konzeption des Fragebogens zeigt deutlich, dass die Entschädigung von Betroffenen weder einen Schwerpunkt in der Arbeit der Beratungsstellen, noch eine feste Größe in der Diskussion um die Bekämpfung des Menschenhandels war.⁷⁹ Die Ergebnisse weisen darauf hin, dass Betroffene zum damaligen Zeitpunkt der Befragung so gut wie nie entschädigt wurden. Sechs der befragten Fachberatungsstellen gaben an, dass für die von ihnen betreuten Opfer von Menschenhandel bisher nie eine Entschädigung im Adhäsionsverfahren beantragt wurde, vier schätzen, dass dies selten passiere. Dementsprechend negativ fiel die Einschätzung der Entschädigungspraxis im Strafgerichtsverfahren aus. Acht Fachberatungsstellen gaben an, dass den Betroffenen bisher nie Schmerzensgeld zugesprochen wurde, in zwei Stellen war das selten der Fall.⁸⁰

Diese Situation hat sich bis zum Zeitpunkt der Machbarkeitsstudie, acht Jahre später, kaum verändert. Die Erfahrungswerte beruhen bisher ausschließlich auf den Strafverfahren wegen Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung zu Lasten von Frauen. Zwar hat es seit Inkrafttreten des Straftatbestandes 2005 bereits auch Verfahren wegen Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung gegeben, in denen auch Männer betroffen waren. In diesem Zusammenhang sind aber bisher keine Informationen über Entschädigungsleistungen in den Prozessen bekannt geworden. Daher wird nachfolgend im Zusammenhang mit Schadensersatzansprüchen von Frauen als Betroffene des Menschenhandels gesprochen.

Weg der Entschädigungszahlungen

Adhäsionsverfahren werden im Rahmen von Strafverfahren wegen Menschenhandels kaum durchgeführt. In der derzeitigen Praxis erfolgt die Entschädigung überwiegend im Rahmen von Verhandlungen mit den Tätern und Täterinnen.

Hierbei wird die Zahlung von Entschädigungsleistungen im Strafverfahren auf verschiedenen Wegen in dem Verfahren platziert: Die Täter, die Täterinnen bieten über ihre Rechtsvertretung ein umfassendes Geständnis sowie die Zahlung einer Entschädigungssumme an. Das kann den Geschädigten zum Beispiel eine Zeugenaussage in der Hauptverhandlung ersparen und den Tätern einen Strafnachlass gewähren. Der Schadensersatz wird als Gegenstand einer Strafmindere Erwägung, Bewährungsaufgabe oder im Rahmen des Täter-Opfer-Ausgleichs verankert.

Ausmaß und Höhe der Entschädigungszahlungen

In der Arbeit gegen Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung hat sich über die Jahre eine enge Zusammenarbeit zwischen den Beratungsstellen und spezialisierten Rechtsanwältinnen entwickelt. Die gerichtliche Vertretung der Betroffenen von Menschenhandel stellt für die einzelnen Rechtsanwältinnen nur einen sehr begrenzten Ausschnitt ihrer beruflichen Tätigkeit dar. Je nach Region und Kooperationsstruktur vertreten sie pro Jahr zwischen einer und acht Frauen. Vereinzelt betreuen Rechtsanwältinnen die Klientinnen mehrerer Beratungsstellen. Eine Anwältin gab an, 2007 etwa 30 neue Mandantinnen begleitet zu haben, die als Opfer von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung eingestuft waren, außerdem war sie 2007 an zwölf Verfahren als Nebenklagevertreterin beteiligt. Ihrer Schätzung nach bekamen ca. 30 Prozent der Frauen, die sie gerichtlich vertreten hat, eine Entschädigung im Strafverfahren.

Diese Diskrepanz zwischen der Anzahl der Zeuginnen und der Anzahl der Entschädigungen bestätigten auch die Angaben der Beratungsstellen. So gab eine Beratungsstelle aus einem südlichen Bundesland für das Jahr 2006 an, sie habe 34 Frauen, die in der Hauptverhandlung des Strafverfahrens ausgesagt haben, begleitet, „ein paar“ wurden entschädigt. Eine Fachberatungsstelle aus einem anderen Bundesland hat 2007 insgesamt 124 Klientinnen betreut. In zwei Fällen kam es in der Gerichtsverhandlung zu einer Entschädigung der Klientin. Eine kleinere Beratungsstelle, die eine geringere Anzahl von Klientinnen betreute (22 in 2007), gab an, dass zwei davon entschädigt wurden.

⁷⁸ Die Ergebnisse basieren auf Angaben der zum damaligen Zeitpunkt dem KOK bekannten 25 Fachberatungsstellen. Insgesamt haben sich 18 beteiligt. Angaben über Erfahrungen mit der Entschädigung von Betroffenen haben zehn Beratungsstellen gemacht.

⁷⁹ Der Fragenkomplex zur Entschädigung erschöpft sich in einer Frage, die sich ausschließlich auf die Geltendmachung von Schmerzensgeld im Adhäsions- und Zivilverfahren bezieht.

⁸⁰ Arbeitsgemeinschaft Schattenbericht (2000), Fragen C 4. a), b).

Die Höhe der Entschädigungsleistungen war nicht bestimmt durch die Höhe der Schadensersatzansprüche der Betroffenen, sondern durch das Vermögen der Täter und das fachliche Wissen sowie Engagement der Strafverfolgungsbehörden im Bereich der Gewinnabschöpfung. Ganz vereinzelt haben die Frauen Summen zwischen 12.000 und 30.000 Euro zugesprochen bekommen. Die Mehrzahl der Entschädigungssummen lag aber im Bereich zwischen 1.000 bis 4.000 Euro. Ein Blick in die Schmerzensgeldtabellen, die die Grundlage der Gerichte bei der Bemessung von Entschädigungsleistungen bilden, zeigt zum einen, dass es für Fälle des Menschenhandels bisher keine Beispielfälle und damit Richtwerte gibt. Zum anderen wird deutlich, dass diese weit unter den Beträgen liegen, die etwa Betroffenen einer Vergewaltigung in der Regel zugesprochen werden. Eine Auswertung von ausgesuchter Rechtsprechung in diesem Deliktsbereich hat ergeben, dass für Vergewaltigungen ohne massivere Gewalt häufig Schmerzensgelder in der Höhe von 12.500 Euro anerkannt werden. Bei brutalen, erniedrigendem Vorgehen oder besonders schweren Folgen erachten die Gerichte üblicherweise 25.000 bis 30.000 Euro für angemessen.⁸¹

Bei dieser Vorgehensweise wird zum einen bewusst in Kauf genommen, dass die Täter und Täterinnen die Höhe der Leistungen bestimmen und die Betroffenen nur einen kleinen Teil ihrer Schadensersatzansprüche realisieren können. In der Regel haben die Frauen auch noch über einen bestimmten Zeitraum für eine bestimmte Anzahl von Klienten sexuelle Dienstleistungen erbracht, die sie nicht oder nur zu einem geringen Teil vergütet bekommen haben. Sie haben zum Teil sehr hohe Summen in die Organisation ihrer Migration investiert. Von den Tätern und Täterinnen im Nachhinein als Schulden konstruierte Zahlungen zwischen 40.000 und 50.000 Euro für die Reise aus afrikanischen Ländern nach Europa, die die Frauen abgearbeitet haben, sind keine Seltenheit. Es ist zu vermuten, dass diese Summen über den realen Kosten einer Migrationshilfe liegen. Inwieweit sich solche Leistungen im Rahmen von Schadensersatzansprüchen in einem Verfahren schlüssig darlegen lassen, müsste in der Praxis erprobt werden. Zum anderen entwickeln sich nur wenig Erfahrungswerte und Routine im Hinblick auf Art und Höhe von „typischen“ Schadenspositionen im Rahmen des Schadensersatzanspruches von Betroffenen des Menschenhandels wie zum Beispiel Dienstleistungen in den unterschiedlichen Segmenten der Prostitution.

3.2.2 Haupteinflussfaktoren auf die Praxis der Entschädigung im Strafverfahren

Für diese lückenhafte Entschädigungspraxis gab es verschiedene Gründe.

Wenig Strafverfahren

Aufgrund von Dunkelfeldschätzungen ist davon auszugehen, dass ein Großteil der Betroffenen nicht entschädigt wird, da es keine Verfahren gegen die Täter und Täterinnen gibt. Nur ein Teil der betroffenen Frauen wird über die Polizei überhaupt als Opfer von Menschenhandel identifiziert. Wiederum nur gegen einen Teil der ermittelten Tatverdächtigen eröffnet das Gericht ein Strafverfahren.

Die Beratungsstellen betreuen auch Frauen, die keine Anzeige erstatten möchten. Sie fürchten um ihre Aufenthaltsmöglichkeiten, haben Angst vor den Tätern und Täterinnen, sehen für sich keinen Nutzen in einem langwierigen Strafverfahren oder möchten schnellstmöglich wieder in ihr Herkunftsland zurückkehren. In der Gruppe von Frauen, die Anzeige erstatten, kommt es zum Teil nicht zu einer Anklage, wenn die Täter und Täterinnen nicht ermittelt werden können oder aufgrund der Angaben der Frauen eine Verurteilung nicht wahrscheinlich ist.⁸²

Dies deutet sich auch in den Hellfeldstatistiken an. Wie bereits unter 2.1.2 dargestellt, ist die Zahl der Verurteilungen wegen Menschenhandels im Vergleich zu den polizeilich ermittelten Tatverdächtigen deutlich geringer.

Eine klare Diskrepanz zwischen der Anzahl der Betroffenen und der der Zeuginnen findet sich auch in den Angaben der Beratungsstellen. So gab zum Beispiel eine Fachberatungsstelle für das Jahr 2006 an, sie habe 86 Klientinnen im Rahmen ihres Opferschutzprogramms betreut. Davon haben 34 Frauen in der Hauptverhandlung des Strafverfahrens ausgesagt. Eine Fachberatungsstelle aus einem anderen Bundesland hat 2007 insgesamt 124 Klientinnen betreut. Ca. 40 Prozent der Frauen hatten Kontakt zur Polizei. Ungefähr die Hälfte hat sich zu einer Aussage bereit erklärt. Eine kleinere Beratungsstelle, die eine geringere Anzahl von Klientinnen betreute (22 in 2007) hat vier Frauen im Rahmen von Gerichtsverhandlungen begleitet.

⁸¹ Siehe den aktuellen Überblick über Schmerzensgelder bei Sexualdelikten bei Lörsh (2007), S. 152 ff.

⁸² Zum Teil können die Frauen nicht sagen, wo die Bordelle waren, in denen sie arbeiten mussten, die Täter sind nicht mit Namen bekannt oder ihre Erzählung erscheint den Strafverfolgungsbehörden unglaubwürdig.

Mangelnder Zugriff auf das Vermögen der Täter und Täterinnen

Der Schadensersatzanspruch kann von den Betroffenen nur dann realisiert werden, wenn Vermögenswerte vorhanden sind und auf sie zugegriffen werden kann. Dies ist in der Praxis häufig nicht der Fall und wurde wiederholt als gravierendes Problem von den befragten Rechtsanwältinnen benannt und auf faktische wie rechtliche Probleme zurückgeführt.

Zum Teil konnten die Strafverfolgungsbehörden nur Täter und Täterinnen der unteren Hierarchieebenen ermitteln, bei denen absehbar war, dass Titel in Höhe von mehreren 10.000 Euro in den nächsten Jahren nicht vollstreckbar waren. Es ist für die Rechtsanwältinnen bereits aus den Ermittlungsakten ersichtlich, ob Vermögenswerte vorhanden sind. Danach bestimmte sich ihre Entscheidung, ob Schadensersatzansprüche überhaupt geltend gemacht wurden.

Ob Vermögenswerte in den Ermittlungsakten sichtbar werden, hängt auch von der Arbeit der Strafverfolgungsbehörden ab. In Verfahren wegen Menschenhandels stehen mit dem § 73, 73a und d StGB sowie § 111 b Abs. 5 und § 111 d StPO rechtliche Instrumentarien zur Verfügung, um Vermögenswerte der Täter und Täterinnen zugunsten des Staates oder der Betroffenen sicherzustellen. Gemäß § 73 Abs. 1 StGB ordnet das Gericht den Verfall eines Vermögensvorteils an, wenn dieser aus einer rechtswidrigen Tat erlangt ist. Sinn dieser Vorschrift ist es, eine rechtswidrige Bereicherung der Täter und Täterinnen zu beseitigen.⁸³ Das abgeschöpfte Vermögen soll dem Staat zu Gute kommen, wenn nicht die Betroffenen der Taten Ansprüche etwa auf Schadensersatz erheben. Dann haben deren Ansprüche Vorrang, und eine solche Verfallsanordnung gemäß § 73 Abs. 1 S. 2 StGB ist nicht möglich.

Damit die Ansprüche der Betroffenen in diesen Fällen trotzdem gesichert sind, können die Strafverfolgungsbehörden im Rahmen der Rückgewinnungshilfe die Vermögenswerte durch die Beschlagnahme oder den dinglichen Arrest vorläufig sichern. Betroffene von Menschenhandel müssten dann innerhalb einer Frist von maximal drei Monaten ihre Ansprüche geltend machen. In der Praxis zeigen sich auch hier Schwierigkeiten. Aus den Lagebildern Menschenhandel des Bundeskriminal-

amtes geht hervor, dass die Ermittlungsbehörden in Menschenhandelsverfahren zur sexuellen Ausbeutung über die letzten vier Jahre in nur drei bis sieben Prozent der Ermittlungsverfahren⁸⁴ überhaupt Vermögenswerte gesichert haben. Hierbei bleibt unklar, worauf diese geringe Zahl zurückzuführen ist. Insolvente Täter und Täterinnen, fehlende polizeiliche oder staatsanwaltschaftliche Ressourcen oder Spezialisierungen können dabei eine Rolle spielen. Zieht man vergleichend das Lagebild zur organisierten Kriminalität heran, dann sieht man, dass das Thema der Vermögensabschöpfung einen anderen Stellenwert einnimmt. Zum einen ist es dort als eigenes Kapitel aufgeführt und zum anderen weist es einen deutlich höheren Anteil an Verfahren auf, in denen Maßnahmen zur Sicherung von Vermögenswerten ergriffen wurden. So lag dieser Anteil im Berichtsjahr 2007 bei ca. 29 Prozent und damit geringfügig über dem Niveau der Vorjahre (2006: 25,9 Prozent; 2005: 25,4 Prozent; 2004: 24,2 Prozent; 2003: 25,3 Prozent).⁸⁵ Da auch der Menschenhandel häufig Bereichen der organisierten Kriminalität zugeordnet wird und auch hier immer wieder immense Gewinnspannen vermutet werden, erstaunt der große Unterschied in der Bedeutung der Vermögenssicherung zwischen den beiden Kriminalitätsbereichen.

Als weiteres Hindernis benannten die Befragten die Ausweisung und Abschiebung nicht deutscher Täter und Täterinnen.

Es gibt noch wenig Erfahrung mit der Vollstreckung von Ansprüchen außerhalb von Deutschland. Die Vollstreckungsvorschriften selbst differieren in den einzelnen europäischen Ländern. Darüber hinaus können zusätzliche Kosten der Zustellung, Übersetzung oder eines Rechtsbeistand im jeweiligen Land anfallen. Zwar sollte durch die Einführung des Europäischen Mahnverfahrens⁸⁶ sowie des Europäischen Vollstreckungstitels⁸⁷ die grenzüberschreitende Geltendmachung unbestrittener Geldforderungen vereinfacht und kostengünstiger gestaltet werden, bisher liegen hierzu aber für die Durchsetzung von Schadensersatzansprüchen im Bereich des Menschenhandels keine Erfahrungswerte vor.

Wenig Erfahrung mit dem Adhäsionsverfahren

Das Adhäsionsverfahren wird nach Angaben der Rechtsanwältinnen nach wie vor von den Gerichten

⁸³ BGHSt 31, 145.

⁸⁴ BKA Lagebild Menschenhandel (2004–2007).

⁸⁵ BKA Lagebild Organisierte Kriminalität (2007), S. 10.

⁸⁶ EG-Verordnung Nr. 1896/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12.12.2006 zur Einführung des Europäischen Mahnverfahrens, abgedruckt im ABl. EU L 399/01 vom 30.12.2006; in Kraft getreten am 12.12.2008.

⁸⁷ EG-Verordnung Nr. 805/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung eines Europäischen Vollstreckungstitels für unbestrittene Forderungen, kurz EuVTVO genannt, abgedruckt im ABl. EU L Nr. 143/15; in Kraft getreten am 21.10.2005.

nur zögerlich durchgeführt beziehungsweise das Recht der Betroffenen auf Entschädigung wird bei der Gestaltung der Strafverfahren nicht regelmäßig mitgedacht. Ein Teil der Gerichte ist nach Angaben der Befragten immer noch wenig vertraut mit dem Rechtsinstitut. Andere Gerichte bearbeiten Anträge im Adhäsionsverfahren nur ungern und machen dies auch durchaus gegenüber den Verfahrensbeteiligten deutlich. Vereinzelt berichteten Rechtsanwältinnen, dass sie daher von der Antragstellung aus prozesstaktischen Gründen Abstand nehmen.

Daneben wurde eine richterliche Praxis geschildert, die zwar über einen Antrag auf Schadensersatz entscheidet, dies aber nur sehr selten über das im Gesetz zwingend vorgegebene Maß, der Entscheidung über den Schmerzensgeldanspruch dem Grunde nach (siehe Kapitel 3.2.1), hinaus tut. Die Betroffenen müssten dann in einem anschließenden Zivilverfahren vor dem Amts- oder Landgericht noch die Höhe des Schmerzensgeldes sowie den Ersatz des materiellen Schadens dem Grund und der Höhe nach geltend machen.

Schwierigkeiten für die Durchsetzung des Anspruchs bereiteten auch sogenannte Absprachen im Rahmen des Strafverfahrens. Dies stellt nach den Erfahrungen der Befragten mittlerweile eine verfahrensgestaltende Praxis dar, die auch in Menschenhandelsprozessen häufig Anwendung findet. Hierbei gibt es sehr unterschiedliche Ausgestaltungen. Nach einer als üblich geschilderten Vorgehensweise legen Täter und Täterinnen frühzeitig ein Geständnis ab, das die Verfahren verkürzt oder beendet. Zwischen der Verteidigung, Staatsanwaltschaft und dem Gericht wird außergerichtlich ein Vorschlag für einen Rahmen, in dem sich das Strafmaß bewegen wird, verhandelt. Die Nebenklagevertretung wird nicht regelmäßig in die Verhandlungen mit einbezogen und über ein mögliches Ergebnis erst in der Hauptverhandlung informiert. Die Absprache dient der Abkürzung des Verfahrens. Weitere verfahrensverlängernde Beweiserhebungen zur Höhe eines Schadensersatzes werden nicht angestellt.

Auch die Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte selbst berichteten zum Teil aufgrund ihrer individuellen rechtlichen Spezialisierung über wenig Erfahrung mit dem Adhäsionsverfahren in Menschenhandelsverfahren. Diejenigen, die kaum Rechtsvertretungen im zivilrechtlichen Bereich übernahmen, zögerten ähnlich wie die Richter und Richterinnen bei der Berechnung von Schadensersatzansprüchen. Vereinzelt ging dies soweit, dass sie dies mit Verweis auf die Schwierigkeiten und den Zeitaufwand ausdrücklich ablehnten. Wiederum andere Rechtsanwältinnen hielten das Adhäsionsver-

fahren in Menschenhandelsverfahren grundsätzlich für unpassend. Sie zogen es vor, über Entschädigungsleistungen für ihre Mandantinnen zu verhandeln. Das hatte den Vorteil, dass die Betroffenen zum Teil von einer Zeugenaussage entlastet wurden. Darüber hinaus war es nicht erforderlich, die Höhe des zivilrechtlichen Anspruches auf Schmerzensgeld genau zu berechnen. Sie konnte geschätzt werden. Die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Berechnung und Nachweisbarkeit zum Beispiel des entgangenen Verdienstes in der Prostitution – Anzahl der Kunden, Höhe der Preise – wurden damit umgangen. Zusätzlich bot die Situation nach Auffassung der Rechtsanwältinnen den Vorteil, dass die Täter und Täterinnen noch die Aussicht auf einen Strafnachlass haben und dadurch ihnen gegenüber der höchstmögliche Druck aufgebaut werden konnte. Wurde dann noch die Zahlung der ausgehandelten Summe als Bewährungsaufgabe angeordnet, oblag deren Einhaltung der Strafvollstreckungskammer. Die Betroffenen waren von der Durchsetzung des Anspruchs entlastet.

Diese Strategien ermöglichten den Betroffenen häufig nur die Realisierung eines kleinen Teils ihrer Schadensersatzansprüche. Darüber hinaus führen sie zu einer Stagnation bei der Umsetzung des Adhäsionsverfahrens. Wenn es entgegen der rechtlichen Vorschrift weder von Seiten der Richter und Richterinnen angeregt wird, noch von Seiten der Rechtsanwaltschaft, aktiv in die Strafverfahren eingeführt wird, zementiert dies den Status Quo und verhindert langfristig eine Auseinandersetzung und Weiterentwicklung im Hinblick auf das Adhäsionsverfahren in der rechtlichen Praxis. Auf der anderen Seite besticht im Rahmen der weniger konfrontativen, sondern eher verhandlungsorientierten Vorgehensweise insbesondere der Aspekt von Entlastung der Betroffenen. Nicht vor Gericht aussagen zu müssen, erspart ihnen, das Erlebte nach mehrfachen polizeilichen Vernehmungen erneut erzählen zu müssen. Sie können ein Zusammentreffen mit den Tätern und Täterinnen vermeiden und relativ schnell über eine Schadensersatzzahlung verfügen. Eine weitergehende Diskussion über die Vor- und Nachteile beider Vorgehensweisen ist in der Praxis bisher nicht erfolgt.

Auch die befragten Fachberatungsstellen setzten im Hinblick auf die Entschädigung ihrer Klientinnen in der Beratungspraxis sehr unterschiedliche Schwerpunkte. Diejenigen, denen der Schadensersatz für die Mandantinnen wichtig erschien, kümmerten sich um einen engagierten Rechtsbeistand, informierten die Klientinnen und drängten darauf, dass sie ihrerseits auf ihre Rechte bestehen sollten. Wiederum andere sahen ihren Arbeitsauftrag schwerpunktmäßig in der Stabilisierung der

Klientinnen für den Strafprozess und in der Organisation der Rückreise. Die Entscheidung für die fachliche Ausrichtung, Arbeitsschwerpunkte und Angebote an die Klientinnen in der Beratungspraxis hängt bisher aufgrund mangelnder verbindlicher fachlicher Standards von den einzelnen Personen oder Beratungsstellen ab. So definierten einige Beratungsstellen die Information über Schadensersatzansprüche ihrer Klientinnen als Standardelement ihrer Beratung und schätzen die Bedeutung von Entschädigung hoch ein. Andere gingen davon aus, dass Entschädigung kein relevantes Thema der Klientinnen sei. Aufgrund einer Vielzahl an Informationen, die insbesondere an die Zeuginnen zu vermitteln sind, hatte die Entschädigung einen geringen bis keinen Stellenwert.

3.3 Entschädigung durch die Täter und Täterinnen im Zivilverfahren

Betroffene des Menschenhandels können vor dem Zivilgericht, rechtlich unabhängig von der Durchführung eines Strafprozesses, einen umfangreichen Schadensersatzanspruch gemäß § 823 BGB gegen die Täter geltend machen (siehe Kapitel 3.1). Als Kläger und Klägerinnen tragen sie die Beweislast für Art und Umfang des Schadens sowie für die Verursachung durch die Täter und Täterinnen.

3.3.1 Ausgangslage

Die Geltendmachung von Schadensersatz vor den Zivilgerichten durch Betroffene des Menschenhandels kam in der Praxis nur ganz vereinzelt vor. Die meisten der befragten Fachberatungsstellen und Rechtsanwältinnen hatten damit bisher keine Erfahrung. Ausdrücklich wurde nur von insgesamt vier Verfahren berichtet, die Betroffene der sexuellen Ausbeutung angestrengt hatten. Die Höhe der zugesprochenen Schadensersatzzahlungen ist unbekannt. Wenn ein zivilgerichtliches Verfahren angestrengt wurde, dann bisher nur im Anschluss an einen vorausgegangenen Strafprozess. Ohne die Feststellungen aus dem Strafprozess sind nach Auffassung der Rechtsanwältinnen die Beweisanforderungen an Grund und Höhe der Schadensersatzansprüche im Zivilverfahren nicht zu erfüllen.

Der entgangene Verdienst aus der Prostitution konnte nur dann erfolgreich geltend gemacht werden, wenn Beweismaterial aus den Ermittlungsverfahren vorlag. Dies konnte zum Beispiel aus umfangreicher telefoni-

scher Überwachungen der Täter und Täterinnen stammen oder auf der Aussage von Zeuginnen basieren, die Angaben über Anzahl der Kunden oder Höhe der Preise machen konnten. In einem Fall, der von einer Betroffenen zum Zeitpunkt der Untersuchung vor dem Zivilgericht anhängig wurde, beantragte sie auch den entgangenen Verdienst aus der Prostitution, in der sie über einen längeren Zeitraum zusammen mit ihrer Schwester ausgebeutet wurde. Diese Situation wurde von der Rechtsanwältin als absolute Ausnahme gewertet. In einem anderen Fall basierte der Zivilprozess auf einer vorangegangenen strafrechtlichen Verurteilung des Täters wegen Menschenhandels und den im Rahmen des Adhäsionsverfahrens erwirkten Titels über einen Schadensersatzanspruch dem Grunde nach.

3.3.2 Haupteinflussfaktoren in der Praxis

Die Befragten bewerteten die häufige Insolvenz der Täter und Täterinnen im Zusammenspiel mit der psychischen und zeitlichen Belastung durch ein zweites Gerichtsverfahren als Hauptursachen ihrer Mandantinnen für die Entscheidung gegen ein zivilrechtliches Verfahren. Das Argument der Insolvenz wog in der Situation, in der die Betroffenen über ein anschließendes zivilrechtliches Verfahren nachdachten, schwerer als in der Situation des Strafprozesses. Die Perspektive „nur“ für einen Titel, der sich im Zweifel nicht realisieren lässt, ein weiteres Gerichtsverfahren zu führen, war nicht motivierend.

Drittstaatsangehörige sind in der Regel aufgrund ihrer Ausreiseverpflichtung spätestens nach Ablauf des Strafverfahrens nicht mehr in der Lage, ein zivilrechtliches Verfahren anzustrengen.

Für einige Betroffene war das Kostenrisiko ausschlaggebend, sich gegen die Geltendmachung ihrer Rechte zu entscheiden. Zum Teil lagen die Betroffenen knapp über der gesetzlich festgelegten Einkommens- und Vermögensgrenze, galten finanziell nicht als bedürftig und damit nicht berechtigt, Prozesskostenhilfe zu empfangen. Sie konnten und wollten es sich nicht leisten, in ein Verfahren mit ungewissem Ausgang zu investieren. Vereinzelt wird nach Angaben der Rechtsanwältinnen von den Gerichten spät über den Antrag auf Prozesskostenhilfe entschieden, so dass bereits Gebühren entstehen ohne die Zusage der Kostendeckung. Wenn dann aufgrund mangelnder Erfolgsaussichten der Antrag auf Prozesskostenhilfe abgelehnt wird, können die Frauen in der Regel die Kosten des Gerichtsverfahrens nicht tragen. Dieses Risiko wollten einige Frauen nicht eingehen.

3.4 Durchsetzung von Lohnansprüchen

Betroffene von Menschenhandel können unabhängig von einer aufenthaltsrechtlichen oder arbeitsrechtlichen Legalität gemäß § 611 BGB Ansprüche auf Lohnzahlung aus ihrem Arbeitsverhältnis haben. Auch ohne einen rechtswirksamen Arbeitsvertrag ist auf der Grundlage des sogenannten faktischen Arbeitsverhältnisses nach ständiger Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts die geleistete Arbeit vergütungsfähig.⁸⁸ Hat der Arbeitgeber seinen Sitz in Deutschland, ist das deutsche Arbeitsgericht zuständig (§ 12 ff. ZPO). Bei Erhebung der Klage können je nach Klagegegenstand zum Teil kurze Fristen zu beachten sein. Sogenannte Ausschlussfristen für die gerichtliche Geltendmachung von Lohnforderungen können sich aus den einzelnen Arbeits- und/oder Tarifverträgen ergeben. Nach der Klageerhebung erfolgt vor dem Arbeitsgericht zunächst eine Güteverhandlung. Wollen oder können die Parteien hier keine einvernehmliche Lösung vereinbaren, ergeht in einem weiteren Termin ein Urteil. Die Beweislast für die Anspruch begründenden Tatsachen wie zum Beispiel das Vorliegen eines Arbeitsverhältnisses, die geleistete Arbeitszeit sowie die Höhe des Lohns liegt bei den Betroffenen.

Besondere Regelungen gelten für bestimmte Branchen, in denen Betroffene des Menschenhandels über Einzelfälle hinaus vermutet werden. So sind beispielsweise auf der Grundlage des Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) im Bauhaupt- und Baunebengewerbe Mindeststandards in Bezug auf den Lohn (Mindestlohn), Urlaubsanspruch und die Beiträge zu einer Urlaubskasse festgelegt worden. Auf der Grundlage von § 1a AEntG gilt die Generalunternehmerhaftung für den Nettolohn. Dem Arbeitgeber obliegen umfangreiche Kontrollen und Meldepflichten.⁸⁹ Dies erleichtert den Betroffenen die Beweisführung zumindest in Bezug auf die Höhe des Stundenlohns. Darüber hinaus ist bei einem unübersichtlichen Gefüge von Subunternehmern der Generalunternehmer als Klagegegner greifbar.

Auch im Rahmen von Saisonarbeit,⁹⁰ die insbesondere in land- und forstwirtschaftlichen Betrieben eine entscheidende Rolle spielt, gibt es Hinweise auf Menschenhandel. Im Bereich der Saisonarbeit können Mindestlöhne festgelegt werden. Nichtdeutsche Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen unterliegen als Beschäftigte ebenso wie deutsche Saisonarbeitskräfte grundsätzlich der gesetzlichen Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung, sie haben Anspruch auf Lohnzahlung in gleicher Höhe. Für die Unterbringung der Arbeitskräfte gelten Mindestvoraussetzungen im Hinblick auf die Größe, Ausstattung und Nutzung von Küchen-, Wohn- und Schlafräumen sowie die Angemessenheit von Mietzahlungen.⁹¹

Seit Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes Anfang 2004 können auch Prostituierte im Rahmen ihrer Tätigkeit rechtswirksame Verträge wie zum Beispiel sozialversicherungspflichtige Arbeitsverträge mit Betreibern und Betreiberinnen von Bordellen und bordellartigen Betrieben abschließen und daraus Lohnzahlungen geltend machen.

3.4.1 Ausgangslage

Betroffene von Menschenhandel haben bisher nur in Einzelfällen ihre Lohnansprüche gegen die Täter und Täterinnen geltend gemacht. Die im Rahmen der Untersuchung bekannt gewordenen Fälle bezogen sich ausschließlich auf den Bereich des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung.

Die Fachberatungsstellen berichteten über Einzelfälle von Arbeitsausbeutung im Bereich privater Haushalte, in denen Frauen den ihnen vorenthaltenen Lohn einklagen oder aushandeln konnten. So wurde im Rahmen von außergerichtlichen Verhandlungen zwischen der beratenden Fachberatungsstellen und der Jemenitischen Botschaft die Zahlung des für zwei Jahre Arbeit ausstehenden Lohns einer Hausangestellten in Höhe von 22.500 Euro ausgehandelt. Die Summe betrug nur

⁸⁸ Siehe zum Beispiel BAG 15.01.1986 - 5 AZR 237/84. Faktisches Arbeitsverhältnis bei Weiterbeschäftigung trotz wirksamer Kündigung.

⁸⁹ Mit der Aufnahme in das AEntG sind alle Arbeitgeber der betroffenen Branche verpflichtet, Beginn, Ende und Dauer der täglichen Arbeitszeit der Arbeitnehmer aufzuzeichnen (bis spätestens zum Abschluss einer Arbeitsschicht) und diese mindestens zwei Jahre aufzubewahren. Arbeitgeber müssen die für die Prüfung der Einhaltung der Arbeitsbedingungen nach dem AEntG erforderlichen Unterlagen bereithalten (Arbeitsvertrag beziehungsweise die Dokumente, die nach dem Nachweisgesetz zu fertigen sind, Arbeitszeitchronik, Lohnabrechnungen, Nachweise über erfolgte Lohnzahlungen).

⁹⁰ Arbeitnehmer/innen aus Drittstaaten und aufgrund der eingeschränkten Arbeitnehmerfreizügigkeit auch aus den neuen EU-Mitgliedstaaten können unter bestimmten Voraussetzungen für eine Saison Tätigkeit in Deutschland eine Arbeitserlaubnis erhalten, wenn ihre Beschäftigungsdauer vier Monate im Jahr nicht überschreitet und sie in bestimmten Branchen – Land- und Forstwirtschaft, Hotel- und Gaststättengewerbe, Obst- und Gemüseverarbeitung, Sägewerke – tätig sind.

⁹¹ Bundesagentur für Arbeit (2008): Merkblatt für die Vermittlung und Beschäftigung ausländischer Saisonarbeiter und Schaustellerhilfen.

einen Teil des anwaltlich errechneten Anspruches. Die diplomatische Immunität des Arbeitgebers verhinderte weitere straf- sowie zivilrechtliche Schritte.⁹² In einem anderen Fall hat eine Migrantenberatungsstelle in Hamburg 2008 für eine unter dem Deckmantel eines Au-Pair-Verhältnisses beschäftigte Hausangestellte im Rahmen einer arbeitsgerichtlichen Mediation Lohnforderungen in Höhe von 47.000 Euro gegenüber dem Arbeitgeber geltend gemacht.⁹³ In Fällen dieser Art haben die Betroffenen in der Regel nur die Zahlung der in den jeweiligen Dienstleistungssektoren regulären Wochenarbeitsstunden erhalten. Die Vergütung für tatsächlich geleistete Arbeit, Ausgleich von Urlaubsansprüchen oder Schadensersatz aufgrund körperlicher Erkrankungen, die auf die Arbeitsbedingungen zurückzuführen waren, konnten nicht durchgesetzt werden.

Das Projekt ZAPO⁹⁴ hat von 1997 bis 2004 Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen aus Osteuropa bei der Durchsetzung ihrer Arbeitsrechte unterstützt und dabei Erfahrungen auch mit der gerichtlichen Geltendmachung von Lohnansprüchen irregulärer Migranten und Migrantinnen gesammelt.⁹⁵

Der Schwerpunkt der Erfahrungen des Europäischen Wanderarbeiterverbandes liegt ergänzend dazu auf der Unterstützung regulärer osteuropäischer Migranten und Migrantinnen im Rahmen außergerichtlicher Verhandlungen mit den Arbeitgebern im Hinblick auf die Zahlung von Lohn, Lohnbestandteilen sowie das Abführen von Sozialversicherungsbeiträgen im Herkunftsland. Hierbei handelte es sich überwiegend um Arbeitnehmer, die im Bausektor tätig waren.

3.4.2 Haupteinflussfaktoren auf die Praxis der Geltendmachung von Lohn

Mangelnde Identifizierung und Unterstützung der Betroffenen

Die Hauptprobleme bei der Etablierung einer Entlohnungspraxis sind bisher die seltene Identifikation der Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung aufgrund des mangelnden Fachwissens der Kontroll-

behörden sowie die lückenhafte Unterstützungsstruktur (siehe Kapitel 2.2.2).

Die polizeilichen Zuständigkeiten unterscheiden sich zum Teil hinsichtlich der beiden Menschenhandelstatbestände. So haben zum Beispiel das Bundeskriminalamt wie auch einige Landeskriminalämter in den letzten Jahren parallele Zuständigkeiten aufgebaut, mit der Folge, dass in den Abteilungen zur Bekämpfung des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung erst fachspezifisches Wissen generiert werden muss. Dort, wo die Bearbeitung des § 233 StGB in bestehende polizeiliche Spezialeinheiten übernommen wurde, ist der Fokus auf Frauenhandel und Prostitution gerichtet.

Die Befugnis zur Kontrolle der Arbeitsbereiche und Arbeitsstätten⁹⁶ außerhalb der Prostitution sowie zur eigenständigen Durchführung von sich möglicherweise anschließenden Ermittlungsverfahren⁹⁷ ist mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit auf die Behörden der Zollverwaltung übertragen worden. Potentielle Betroffene werden jetzt auf Baustellen oder in der Gastronomie von Zollbeamten der ‚Finanzkontrolle Schwarzarbeit‘ angetroffen. Deren gesetzlicher Auftrag in Kombination mit mangelnder Sensibilisierung für das Thema Menschenhandel führt nach Auffassung von Experten dazu, dass Betroffene von Menschenhandel zuerst als Personen ohne rechtmäßigen Aufenthaltsstatus und/oder Arbeitserlaubnis wahrgenommen und ihre Arbeitnehmerrechte ausgeblendet werden.⁹⁸

Dazu kommt, dass die Betroffenen in der Regel ihre Rechte nicht kennen und in der Praxis häufig von ihren Arbeitgebern und Arbeitgeberinnen sozial isoliert und auch bewusst über ihre Rechte im Unklaren gelassen werden. Informationen erhalten die Betroffenen nur da, wo spezialisierte Beratungsstellen aktiv sind, insbesondere dann, wenn sie pro aktive beziehungsweise aufsuchende Arbeit leisten. Im Fall der Saisonarbeit und Entsendearbeit⁹⁹ kann die Arbeitserlaubnis von dem Arbeitgeber beantragt werden, so dass die Betroffenen nicht zwingend mit staatlichen Behörden in Kontakt kommen. Staatliche Informationspflichten bestehen

⁹² Siehe dazu Prasad (2008b), S. 98, 99.

⁹³ Die Höhe der geleisteten Zahlung ist unbekannt. Die Parteien haben eine Verschwiegenheitsklausel unterzeichnet.

⁹⁴ Die Zentrale Integrierte Anlaufstelle für Pendler und Pendlerinnen aus Osteuropa war ein bei dem polnischen Sozialrat angesiedeltes Projekt, dessen Förderung 2004 eingestellt wurde.

⁹⁵ Die Erfahrungen und Schwierigkeiten dieses Projektes sind in einen Beratungsleitfaden eingeflossen, der auch Jahre später noch für die Praxis aktuelle Informationen enthält: <http://www.labournet.de/diskussion/wipo/migration/zapo.html>

⁹⁶ §§ 3 ff. SchwarzArbG.

⁹⁷ § 14 SchwarzArbG.

⁹⁸ Cyrus (2005), S. 80.

⁹⁹ Hierbei handelt es sich überwiegend um Arbeitnehmer, die von im Ausland ansässigen Arbeitgebern zur grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen hauptsächlich im Bauhaupt- und Baunebengewerbe auf der Grundlage des Arbeitnehmerentsendegesetzes nach Deutschland entsandt werden.

nicht. Die Kontrollbehörden scheinen die Information der Betroffenen nicht als ihre Aufgabe anzusehen.¹⁰⁰

Im Rahmen der Interviews hat sich gezeigt, dass ähnlich wie im Bereich des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung die Betroffenen der Arbeitsausbeutung in den Branchen außerhalb der Prostitution einen großen Bedarf an Unterstützung und auch Unterbringung haben. Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen auf Baustellen oder in landwirtschaftlichen Betrieben leben in der Regel nahe der Arbeitsplätze in vom Arbeitgeber gestellten Unterkünften, wie zum Beispiel Containern. In dem Moment, wo sie arbeits- oder strafrechtliche Schritte unternehmen, müssen sie kurzfristig an einem anderen Ort unterkommen. Insbesondere für männliche Betroffene herrscht diesbezüglich vielerorts Mangel. Gleichzeitig entsteht ein Bedarf an Sprachmittlung, Rechtsberatung und Begleitung der Betroffenen.

Die bestehende Unterstützungsstruktur ist darauf bisher nur vereinzelt eingestellt. Die Fachberatungsstellen gegen Frauenhandel haben bis auf Ausnahmen weder ein Beratungskonzept für diese Betroffenenengruppe mit ihren spezifischen Anforderungen im Hinblick auf die Durchsetzung von Arbeitsrechten, noch hat ein Großteil von ihnen das Mandat zur Beratung von männlichen Betroffenen.

Dazu kommt, dass es nicht in allen Regionen eine etablierte Zusammenarbeit zwischen Beratungsstellen und auf Arbeitsrecht spezialisierten Anwälten und Anwältinnen gibt. Die Befragten führten dies zum einen auf die frühe Entwicklungsphase des Themenfeldes zurück. Zum anderen wurde es mit dem unrentablen Arbeitsfeld begründet. Sprachschwierigkeiten, ein hoher Betreuungsaufwand, zum Teil geringe Streitwerte und ein niedriger staatlicher Beratungshilfesatz, erzeugen ein finanziell unattraktives Verhältnis zwischen Arbeitsaufwand und Verdienst.

Meldepflichten

Migranten und Migrantinnen ohne Aufenthalts- oder Arbeitsgenehmigung befürchten zu Recht negative Konsequenzen bei einem Kontakt mit staatlichen Behörden. Ihnen droht die Einleitung aufenthaltsbeendender Maßnahmen, es sei denn, sie werden als Betroffene des Menschenhandels identifiziert, was derzeit selten der Fall ist. Die Klageerhebung bei den Arbeitsgerichten ist für sie mit der Gefahr einer

Meldung an die Ausländerbehörden mit derselben Folge verbunden. Die Gerichte haben unter anderem auf der Grundlage von § 87 Abs. 2 AufenthG die Pflicht, einen irregulären Aufenthaltsstatus zu melden, wenn sie davon „in Erfüllung ihrer Aufgaben“ Kenntnis erlangen. Über die Auslegung dieses Merkmals herrscht Uneinigkeit,¹⁰¹ was zu einer uneinheitlichen Praxis führt und für die Betroffenen eine erhebliche Rechtsunsicherheit bedeutet, auf die Rechtsvertretung und Beratungsstellen in ihrer Beratung hinweisen müssen.

Da für das Bestehen des Lohnanspruches die Rechtmäßigkeit des Aufenthaltes unerheblich ist, muss der illegale Aufenthalt nicht zwangsläufig sofort gerichtlich bekannt werden. Als zustellfähige Adresse kann eine Beratungsstelle genannt werden. Die Anordnung des persönlichen Erscheinens des Klägers steht im Ermessen des Gerichts. Trotzdem stellt das verbleibende, nicht zu kalkulierende Risiko ein großes Hindernis für die Betroffenen dar. In der Beratungspraxis gibt es damit aufgrund geringer Fallzahlen wenig Erfahrung.

Beweisschwierigkeiten

Entscheiden sich die Betroffenen für die Klageerhebung, tragen sie zunächst das Kostenrisiko. Im Arbeitsgerichtsverfahren zahlen die Parteien in der ersten Instanz jeweils die eigenen Anwaltskosten. Die Bewilligung von Prozesskostenhilfe hängt von den durch das Gericht bewerteten Erfolgsaussichten der Klage sowie der finanziellen Bedürftigkeit der Betroffenen ab. Zum Teil ist es für sie schwer, die für den Antrag erforderlichen Bescheinigungen über die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse beizubringen.

Im Verfahren ergeben sich häufig Beweisprobleme bezüglich Art und Umfang der Arbeitsleistung sowie Dauer des Arbeitsverhältnisses. Dort, wo Betroffene in formalisierten Arbeitsverhältnissen tätig sind, werden sie zum Beispiel gedrängt, Stundenzettel zu unterschreiben, die der Arbeitgeber ausfüllt. Wenn sie mit Sammeltransporten zu mehreren Arbeitsstätten gebracht und wieder abgeholt werden, bereitet es ihnen häufig Schwierigkeiten, genau zu benennen, wo welche Arbeit geleistet wurde. Insbesondere im Bereich der Hausarbeit, wo die Betroffenen im Haushalt der Arbeitgeber leben und zum Teil rund um die Uhr für anfallende Arbeit zur Verfügung stehen müssen, ist es schwer, die Zahl der geleisteten Stunden über die übliche Arbeitszeit hinaus nachzuweisen.

¹⁰⁰ Spieß (2007), S. 52; Schwarze (2007), S. 24.

¹⁰¹ Siehe dazu mit weiteren Nachweisen Spieß (2007), S. 51, 52.

3.5 Entschädigung durch den Staat – das Opferentschädigungsgesetz

Das soziale Entschädigungsrecht enthält eine größere Anzahl von Tatbeständen, auf deren Grundlage die Bundesrepublik Deutschland verschiedene Gruppen von Betroffenen versorgt, die einen gesundheitlichen Schaden erlitten haben.¹⁰² ‚Opfern von Gewalttaten‘ stehen unter bestimmten Voraussetzungen finanzielle Leistungen nach dem Opferentschädigungsgesetz (OEG) zu.¹⁰³ Die Haftung des Staates besteht unabhängig von der Verpflichtung der Täter und Täterinnen zur Schadensersatzleistung.

Das OEG in Verbindung mit dem Bundesversorgungsgesetz gewährt den Betroffenen nur einen kleinen Ausschnitt des Schadensersatzanspruches, den diese gegen die Täter und Täterinnen haben. Leistungszweck des Gesetzes ist die physische und psychische Wiederherstellung des Opfers nach einer Gewalttat. Dementsprechend gestaltet sich auch der Leistungskatalog. Er umfasst insbesondere die Heilbehandlung der Schädigung, einkommensunabhängige Rentenleistungen aufgrund bleibender Schädigungsfolgen sowie einkommensabhängige Leistungen mit Lohnersatzfunktion. Der Anspruch sieht weder Schmerzensgeld noch den Ersatz von Sach- und Vermögensschäden vor. Das OEG ist für Betroffene des Menschenhandels hilfreich, wenn sie beispielsweise nicht krankenversichert sind, eine Therapie oder Kur zur Wiederherstellung benötigen oder wenn sie aufgrund der Verletzungsfolgen auf eine dauerhafte Unterstützung wie eine Rente angewiesen sind. Generell hat das OEG einen geringen Anwendungsgrad.¹⁰⁴

3.5.1 Ausgangslage

Auf die grundsätzlichen Schwierigkeiten der finanziellen wie medizinischen Versorgung von Betroffenen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz hat 2007 die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel reagiert, nachdem eine Abfrage der Mitgliedseinrichtungen des KOK erge-

ben hat, dass Anträge nach wie vor nur selten gestellt und häufig abgelehnt werden. Ergebnis dieser Arbeit ist eine „Broschüre zur Geltendmachung von Leistungsansprüchen nach dem OEG für Opfer von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung“,¹⁰⁵ die als umfassender Praxisleitfaden für Beratungsstellen, aber auch die Versorgungsämter konzipiert ist. In der Regel dauert die Umsetzung neuer Materialien durch die Praxis eine gewisse Zeit. In der Befragung von Rechtsanwältinnen und Mitarbeiterinnen von Beratungsstellen, die dieser Studie zugrunde liegt, gab es noch keine Bezugnahme auf die Materialien.

3.5.2 Ausmaß der staatlichen Entschädigung

Es gibt bisher keine systematische Dokumentation der Fälle staatlicher Entschädigung von Betroffenen des Menschenhandels in den Beratungsstellen oder den Versorgungsämtern. Der Weisse Ring führt eine Jahrestatistik über die geleistete staatliche Entschädigung. Sie unterscheidet aber nur nach den gewährten Leistungen, eine Aufteilung nach Delikten oder Betroffenen-Gruppen erfolgt nicht.

Die Entschädigung von Betroffenen des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung über die Versorgungsämter ist keine regelhafte routinierte Praxis. Sie stellt nach wie vor eine Ausnahme dar. So gaben beispielsweise Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der zuständigen Versorgungsämter in zwei Bundesländern mit aktiven Fachberatungsstellen an, in den letzten zehn Jahren keine Betroffenen von Menschenhandel entschädigt zu haben. Von Seiten der Geschädigten seien in diesem Zeitraum zwei beziehungsweise keine Anträge gestellt worden. In einem anderen Bundesland, in dem von Seiten der Fachberatungsstelle die Kooperation mit dem Versorgungsamt als gut bewertet wird, beläuft sich die Anzahl der entschädigten Frauen auf sieben bis zehn in den letzten sieben Jahren.

Entschädigt wurden Frauen, die Opfer von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung geworden sind, in einem Strafverfahren ausgesagt haben und

¹⁰² So zum Beispiel Kriegsopfer, Wehr- und Zivildienstgeschädigte, Impfgeschädigte, Häftlinge, Personen, die aufgrund eines SED-Unrechtsurteils inhaftiert waren und dadurch heute noch fortdauernde Gesundheitsschäden erlitten haben.

¹⁰³ Der Leitgedanke des Gesetzes ist die Verantwortung des Staates, seine Bürger und Bürgerinnen vor Gewalttaten und Schädigungen durch kriminelle Handlungen zu schützen, da er der Träger des Gewaltmonopols und der Verbrechensverhütung und -bekämpfung ist. Versagt dieser Schutz, so haftet der Staat dem Opfer nach den Voraussetzungen des OEG.

¹⁰⁴ Aus einer Statistik des Weißen Ringes für das Jahr 2006 geht hervor, dass in rund 215.000 unter dem Begriff Gewaltkriminalität erfassten Fällen nur von knapp zehn Prozent der Anspruchsberechtigten ein Antrag gestellt wurde. Dies wird häufig auf einen mangelnden Bekanntheitsgrad und Anwendungsbereich des Gesetzes insbesondere in den Beratungsstellen und Anwaltskanzleien zurückgeführt.

¹⁰⁵ Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel (2007).

deren Aufenthalt nach Abschluss des Verfahrens in Deutschland gesichert war. Die Entschädigung erfolgte häufig aufgrund körperlicher Schädigungen. Leistungen der Versorgungsämter umfassten kleine Renten zwischen 130 und 300 Euro monatlich, Therapien, Zahnersatz oder andere Arztleistungen.

3.5.3 Haupteinflussfaktoren auf die staatliche Entschädigungspraxis

Wenig Erfahrung der relevanten Akteure

Die befragten Rechtsanwältinnen berichteten nur vereinzelt von Erfahrungen mit dem OEG im Zusammenhang mit Betroffenen des Menschenhandels. Aufgrund ihrer überwiegenden Spezialisierung auf das Straf- und Ausländerrecht äußerten sie teilweise auch wenig Erfahrung mit dem im Sozialrecht verankerten Entschädigungsanspruch. Zum Teil sahen sie die Begleitung und Unterstützung bei der Antragstellung eher im Aufgabenbereich der Beratungsstellen. Ein häufig thematisierter Aspekt war das Verhältnis von Arbeitszeit/Arbeitsaufwand und der Vergütung.

Die Versorgungsämter mussten sich bisher wenig mit Entschädigungsansprüchen dieser Betroffenenengruppe auseinandersetzen und haben kaum spezifisches Wissen über Menschenhandel, Gewaltdynamiken, etc. entwickelt.

Aus den Interviews ergaben sich Hinweise darauf, dass sich die Praxis der Entschädigung verbesserte, wenn in der Zusammenarbeit zwischen Beratungsstelle und Rechtsanwältin die „Zuständigkeit“ für die Antragstellung klar geregelt war, eine gute Kooperation mit dem Versorgungsamt aufgebaut und rechtliche Wertungen der Behörde von grundlegender Bedeutung gerichtlich überprüft wurden.

Enger Anwendungsbereich des Gesetzes

Darüber hinaus erwies sich das OEG auch mit seinen einzelnen Tatbestandsvoraussetzungen und Versagungsgründen als problematisch für Betroffene von Menschenhandel.

Das Gesetz setzt in § 1 Abs. 1 OEG einen tätlichen rechtswidrigen Angriff voraus, der, abgesehen von

wenigen speziellen Ausnahmen, auf dem Bundesgebiet stattgefunden und eine gesundheitliche Schädigung verursacht hat. Diese kann physischer oder psychischer Art sein. Tätlicher Angriff ist hierbei jede in feindlicher Willensrichtung unmittelbar auf den Körper eines anderen zielende Einwirkung.¹⁰⁶ Als Angriff zählen etwa Körperverletzungen, Sexualdelikte und aufgrund jüngerer Rechtsprechung entwickelte vereinzelte Sonderfälle, etwa die extreme Vernachlässigung eines Kleinkindes.¹⁰⁷ Nicht ausreichend sind bloße Androhungen von Gewalt. Dieser enge Zuschnitt des Angriffs auf den Körper erweist sich zum Teil als Problem für Betroffene des Menschenhandels. Insbesondere Frauen, die in die Prostitution gezwungen wurden, konnten einen tätlichen Angriff nicht vortragen, wenn die Täter und Täterinnen sie mit der Verletzung von Kindern oder anderen Angehörigen in ihrem Herkunftsland „nur“ bedroht hatten. Zum Teil hat die körperliche Gewalt auch bereits in dem Herkunftsland oder auf dem Weg nach Deutschland stattgefunden. In Deutschland angekommen, wurde den Frauen weitere Gewalt „nur“ angedroht. Dies war nach Auffassung einiger Versorgungsämter für die Begründung des staatlichen Entschädigungsanspruches nicht ausreichend.

Diese Problematik findet sich generell in Kriminalitätsbereichen, in denen die Vorgehensweise der Täter geprägt ist von psychischer Gewalt, Bedrohung oder Erpressung. In den letzten Jahren hat der Gesetzgeber aufgrund eines sich entwickelnden Bewusstseins, dass Betroffene aufgrund solcher Begehungsweisen zum einen von geltendem Recht ausgeschlossen werden und zum anderen daraus Tatfolgen resultieren, die die Betroffenen ähnlich stark belasten können wie körperliche Gewaltanwendung, Normen erlassen, deren Rechtsfolgen auf der Anwendung psychischer Gewalt basieren.¹⁰⁸ Das OEG dagegen hat seit seinem Inkrafttreten 1976 ohne nennenswerte Änderungen auf normativer Ebene für diese Zielgruppe unverändert Bestand. Die mangelnde Anpassung der Norm wird insbesondere für den Bereich des Stalking öffentlich beklagt.¹⁰⁹ Einige sozialgerichtliche Entscheidungen haben sich bereits mit der Vereinbarkeit von Stalking und der Tatbestandsvoraussetzung des tätlichen Angriffs auseinandergesetzt. So hat beispielsweise das Landessozialgericht Niedersachsen-Bremen in einer Entscheidung festge-

¹⁰⁶ Kunz/Zellner (1999), § 1, Rz. 7.

¹⁰⁷ Siehe dazu das Schreiben des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung IV c 2 – 62030 vom 13.02.2002 in dem es auf Anwendbarkeit des OEG auf diese Fallgruppe hinweist.

¹⁰⁸ So zum Beispiel das Gesetz zum zivilrechtlichen Schutz vor Gewalttaten und Nachstellungen (Gewaltschutzgesetz – GewSchG), das am 01.01.2002 in Kraft getreten ist, in dem auch die Bedrohung mit Gewalttaten einen Anspruch des Opfers begründet. Am 31.03.2007 ist nach jahrelanger Diskussion ein eigener Straftatbestand der Nachstellung (§ 238 StGB) für die Handlungen, die als Stalking bezeichnet werden, in Kraft getreten. Dem lag letztendlich unter anderem auch eine Anerkennung der Auswirkungen von psychischer Gewalt zugrunde.

¹⁰⁹ Siehe zum Beispiel unter: <http://www.pechstaedt.de/kanzlei/stalking.htm>

stellt, dass in Fällen von mehreren Taten, die eine Körperverletzung darstellten und für die einzeln keine OEG-Leistungen zu erwarten waren, der gesamte Sachverhalt zu Grunde zu legen war.¹¹⁰ Danach sind Stalkingfälle im Hinblick auf die Entschädigungsfähigkeit nach dem OEG in ihrer Gesamtheit zu betrachten. Dies ist jetzt nicht unmittelbar übertragbar auf die vorgestellte Problemlage einzelner Betroffener des Menschenhandels, da es in dem skizzierten Fall auch zu Körperverletzungen gekommen ist. Es zeigt aber, wie die Rechtsprechung das Gesetz über die Auslegung von Tatbestandsmerkmalen den gesellschaftlichen Entwicklungen anpassen kann. Eine ähnlich offensive Thematisierung der Problematik für die Betroffenen von Menschenhandel gibt es bisher nicht.

Leistungen nach dem OEG sind nach § 2 OEG zu versagen, wenn die Antragstellenden die Schädigung mit verursacht haben oder es aus anderen Gründen unbillig wäre, eine Entschädigung zu gewähren. Hier liegt eine Schwierigkeit für Frauen vor, die nach Deutschland gekommen sind, um in der Prostitution zu arbeiten, und die dann im Rahmen von Zwangs- und Ausbeutungsstrukturen von Gewalttaten betroffen sind. Moralische Vorbehalte gegenüber freiwilliger Prostitutionsausübung oder die unter Umständen illegale Migration motivieren in den Versorgungsämtern zum Teil die Versagung des Anspruchs aufgrund von Mitverschulden an der Gesundheitsschädigung.¹¹¹

Leistungen können nach § 2 Abs. 2 OEG auch dann versagt werden, wenn die geschädigte Person es unterlassen hat, das Mögliche zur Aufklärung des Sachverhalts und zur Verfolgung des Täters beizutragen, insbesondere unverzüglich Anzeige bei einer für die Strafverfolgung zuständigen Behörde zu erstatten. Dies liegt im Ermessen der einzelnen Behörde. Zum Teil wird davon abgesehen, wenn sich die Betroffenen nicht in einem vernehmungsfähigen Zustand befinden oder Zeit für Beratung benötigen.¹¹² Betroffene von Menschenhandel benötigen häufig eine längere Stabilisierungsphase, um die Tat offenzulegen.

Weithin setzt die Gewährung von Leistungen voraus, dass sich die antragstellende Person zum Zeitpunkt der Tat rechtmäßig in Deutschland aufgehalten hat. Dritt-

staatsangehörige haben zum Teil auch aufgrund des Menschenhandels keine Aufenthaltsberechtigung. Auf diesen Problempunkt wurde bereits 2001 von dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung mit einem Rundschreiben reagiert, in dem die Versorgungsämter angewiesen werden, hinsichtlich der Rechtmäßigkeit des Aufenthaltes bei Opfern von Menschenhandel auf den Zeitpunkt der Antragsstellung vor den Versorgungsämtern auf Entschädigung abzustellen.¹¹³ Diese Anweisung des Ministeriums bedeutet keine Verpflichtung der Versorgungsämter. Die Umsetzung setzt die flächendeckende Kenntnis voraus. Zudem ist fraglich, wie verfahren wird, wenn zum Beispiel im Rahmen eines Strafverfahrens aufgrund von Beweisschwierigkeiten auf ein anderes Delikt ausgewichen wird, was nicht unüblich ist.¹¹⁴

Dazu kommt, dass sich der Umfang des Anspruchs nach der Dauer des Aufenthaltes richtet. Betroffene, die weder Deutsche noch Unionsbürger sind, werden in ihren Ansprüchen erst nach mindestens drei Jahren rechtmäßigen Aufenthaltes diesen Gruppen gleichgestellt. Der Aufenthalt bis zu sechs Monaten ermöglicht lediglich eine einmalige Härteleistung. Betroffenen, die sich von sechs Monaten bis zu drei Jahren ununterbrochen im Bundesgebiet aufhalten, werden die nach dem OEG möglichen einkommensunabhängigen Leistungen gewährt.

Nachweisbarkeit der Tatbestandsvoraussetzungen

Die antragstellende Person muss die Tat, eine gesundheitliche Schädigung sowie deren Zusammenhang nachweisen. Diese Prüfung wird in der Regel durch den ärztlichen Dienst des Versorgungsamtes vorgenommen. Für Betroffene von Menschenhandel liegt hier eine besondere Schwierigkeit, wenn sie einen psychischen Gesundheitsschaden geltend machen. Aufgrund ihres gesamten Erlebens nicht nur mit dem Täter, dem der tätliche Angriff zugeordnet wird, sondern mit gewalttätigen Kunden, unter Umständen belastenden Familiengeschichten und Migrationsprozessen ist die Feststellung eines eindeutigen Kausalzusammenhanges schwierig. Zum Teil wird daher auch von den Beratungsstellen abgeraten, den Frauen eine psychologische Begutachtung zuzumuten. Hier scheint es trotz eines Rundschreibens vom Bundesministeriums für Arbeit und

¹¹⁰ So zum Beispiel das Landesozialgericht Niedersachsen-Bremen in dem Urteil vom 22.06.2006 (L 13 VG 07/05).

¹¹¹ Siehe vertieft zu weiteren Versagungsgründen Popova (2007), S. 27–28, die darüber hinaus noch die Nähe zur organisierten Kriminalität oder Organisationen, die Gewalttaten begehen, als Schwierigkeit für Frauen aus Prostitutionszusammenhängen anführt.

¹¹² Popova (2006), S. 27.

¹¹³ Rundschreiben des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung vom 05.03.2001. Hierin wird argumentiert, dass der unrechtmäßige Aufenthalt Folge einer Straftat (Menschenhandel, Schleusung) ist und damit auch nicht freiwillig begründet wurde.

¹¹⁴ Siehe dazu Herz (2005), S. 33.

Sozialordnung aus 2006 zur Unterstützung der Anerkennung psychischer Schäden im Rahmen des OEG¹¹⁵ für die Gruppe der Betroffenen von Menschenhandel keine Veränderung in der Praxis zu geben.

Enge Verknüpfung mit dem Strafverfahren

Ein weiteres Hindernis für die Entschädigung der Betroffenen ist die enge Verknüpfung des Verfahrens vor den Versorgungsämtern mit dem Abschluss des Strafverfahrens. Auf der rechtlichen Ebene können die beiden Verfahren unabhängig voneinander geführt werden. In der Praxis warten die Versorgungsämter in der Regel auf den Ausgang des Strafverfahrens. Die gerichtlichen Feststellungen belegen die Tat, die Folgen sowie die Kausalität für die Bewilligung der staatlichen Entschädigungsleistung. Dies hat zur Folge, dass sich unabhängig von Strafverfahren keine alternative Praxis der staatlichen Entschädigung entwickelt hat. Wie bereits dargestellt, stellen die Betroffenen, die ein Strafverfahren führen können oder wollen, nur eine kleine Gruppe aller Betroffenen von Menschenhandel dar.

Die Kopplung an das Strafverfahren führt darüber hinaus dazu, dass die Verfahren bei den Versorgungsämtern häufig sehr lange dauern. Aus der Praxis wurde berichtet, dass eine Entscheidung nach ein bis zwei Jahren keine Seltenheit ist. Vereinzelt dauert es drei bis vier Jahre, bis ein Bescheid ergeht. In dieser Zeit sind bereits Kosten angefallen, wenn die Betroffenen zum Beispiel nicht krankenversichert sind, oder sie müssen zu lange auf unterstützende oder regenerierende Maßnahmen wie eine Therapie oder Kur warten. Das Leistungsangebot des OEG wird damit im Verhältnis zum Aufwand, den die Beantragung erfordert, unattraktiv. Daher ist es auch nicht weiter verwunderlich, dass in den Regionen, in denen über eine bestimmte Routine im Umgang mit dem OEG berichtet wird, überwiegend Rentenzahlungen für die Betroffenen beantragt werden.

Keine Erfahrung mit grenzüberschreitender Entschädigungspraxis

Bisher gibt es keine Praxis und auch kaum Erfahrungen mit der Situation, dass die Betroffenen ausreisen und nach ihrer Rückkehr in ihr Herkunftsland Ansprüche stellen.

Handelt es sich bei Betroffenen von Gewalttaten um EU-Bürger und Bürgerinnen, dann erfolgt rechtlich grundsätzlich eine Gleichbehandlung mit deutschen Personen. Sie können dieselben Leistungen geltend

machen, unabhängig von ihrem Aufenthaltsort in der europäischen Union. Die Richtlinie 2004/80/EG des Rates vom 29. April 2004 zur Entschädigung der Opfer von Straftaten führt ein System der Zusammenarbeit ein, damit Opfer von Straftaten in grenzüberschreitenden Fällen leichter Zugang zu Entschädigung erhalten. Die Richtlinie hat die Mitgliedstaaten verpflichtet, bis spätestens 1. Juli 2005 eine Regelung für die Opferentschädigung in die nationalen Rechtsordnungen einzuführen sowie eine Unterstützungsbehörde zu benennen, die in den Ländern für die Entgegennahme und Bearbeitung von Anträgen auf staatliche Entschädigung zuständig ist. Betroffene von Straftaten, die in einem anderen als dem Mitgliedsstaat ihres gewöhnlichen Aufenthalts begangen wurden, können sich an eine Behörde ihres Wohnsitzstaats wenden, um die Informationen zu erhalten, die für die Antragstellung notwendig sind. Die Behörde des Wohnsitz-Mitgliedsstaats ist verpflichtet, den Antrag an die Behörde des Mitgliedsstaats weiter zu leiten, in dessen Hoheitsgebiet die Straftat begangen wurde, und die für die Antragsprüfung und die Zahlung der Entschädigung zuständig ist. In Deutschland ist die zuständige Stelle das Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Die rechtlichen Ansprüche auf staatliche Entschädigung bleiben nach der Ausreise bisher ungenutzt, Möglichkeiten und Grenzen in der Durchsetzung sind nicht ausgelotet. Fragen nach der Kostenübernahme für Dokumentenübersetzung, Reisekosten, Sprachmittlung oder medizinische/psychologische Begutachtungen im Fall von Schädigungen durch Menschenhandel sind zu klären.

3.6 Verfahrensübergreifende Aspekte

Unabhängig von den einzelnen Verfahrenswegen zeigten sich generelle Hindernisse beziehungsweise zu berücksichtigende Besonderheiten der Betroffenen-gruppe.

3.6.1 Geltendmachung von Entschädigungs- und Entlohnungsansprüchen aus dem Herkunftsland

Die Betroffenen von Menschenhandel können Ansprüche auf Entschädigung oder Lohn vor den deutschen Zivil – oder Arbeitsgerichten auch nach einer Rückkehr

¹¹⁵ Rundschreiben des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung vom 09.05.2006. Hierin wird auf ein Urteil des BSG (B9 VG1/02R) aus 2003 hingewiesen, in dem das Gericht ausgeführt hat, dass ein Ursachenzusammenhang zwischen schädigendem Ereignis und psychischer Schädigung dann anzunehmen ist, wenn eine Handlung nach medizinischen Erkenntnissen in signifikant höherem Maß geeignet ist, eine bestimmte psychische Erkrankung hervorzurufen.

in ihre Herkunftsländer geltend machen. Grundsätzlich gab es dazu im spezialisierten Unterstützungssystem kaum Erfahrungen. Weder die Beratungsstellen noch die Rechtsanwältinnen sind bisher auf eine grenzüberschreitende Arbeit eingestellt.

Einige Einzelfallschilderungen aus dem Bereich des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung bezogen sich entweder auf die Situation, dass die Betroffenen nach ihrer Rückkehr in ihrem Heimatland Ansprüche geltend gemacht haben und Viktimisierungsnachweise aus Deutschland benötigten. Oder die Frauen reisten nach der Anklageerhebung gegen die Täter unter der Zusage aus, für eine Aussage in der Hauptverhandlung zurückzukehren. So hat sich beispielsweise eine Betroffene des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung, die in Deutschland von einem Kunden schwer verletzt wurde, acht Jahre nach ihrer Rückkehr in ihr Heimatland an eine deutsche Fachberatungsstelle gewendet. Sie benötigte für einen Antrag auf staatliche Rente einen offiziellen Nachweis der Tat von den deutschen Strafverfolgungsbehörden. In einem anderen Fall machte eine Betroffene Entschädigungsansprüche gegen die Anwerber in ihrem Heimatland geltend und benötigte dafür Zeugenaussagen von deutschen Mittätern.

Nach Angaben der Beratungsstellen hat in den letzten Jahren insbesondere die Gruppe der EU-Bürgerinnen zugenommen, die innerhalb von Europa Arbeit suchen und ohne Verdienstmöglichkeiten oder Perspektiven nicht bereit sind, zwei bis drei Jahre in Deutschland für ein Strafverfahren gegen die Täter oder Täterinnen bereitzustehen. Die Unterstützungsstruktur hat angefangen, Konzepte für die veränderte Situation zu entwickeln. Man versucht, die grenzüberschreitende Betreuung weiter zu intensivieren und sicherzustellen, dass ein regelmäßiger Kontakt zu den Klientinnen auch nach der Ausreise bestehen bleibt. Als Motivation für die Frauen, zu einem Strafprozess nach Deutschland zu kommen, wurde die Verurteilung der Täter und Täterinnen, vereinzelt auch die Aussicht auf eine Entschädigung genannt. Dies könnte ein Ansatzpunkt für eine systematischere Bestärkung der Betroffenen sein, zurückzukehren und ihre Rechte einzufordern.

3.6.2 Der Wunsch/Wille der Geschädigten

Einige Vertreterinnen von Fachberatungsstellen für Frauenhandel gaben zu bedenken, dass Betroffene des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung aufgrund psychischer Belastungen häufig keine Ressourcen für die Durchsetzung ihrer Rechte haben. Dabei blieb unklar, um wie viele ihrer Klientinnen es sich dabei

handelte. Darüber hinaus war diese Einschätzung zwischen den Einrichtungen nicht konsistent.

Eine diesbezügliche Befragung von Betroffenen des Menschenhandels selbst gibt es bisher nicht. Der öffentliche Diskurs unterscheidet häufig zwischen den Betroffenen der Arbeitsausbeutung auf der einen und der sexuellen Ausbeutung auf der anderen Seite. Im Zusammenhang mit dem Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung wird primär auf die Verletzung des Straftatbestandes fokussiert und das Beratungskonzept mit einem Schwerpunkt auf die psychosoziale Versorgung, Begleitung und Unterstützung bei der Neuorientierung ausgerichtet. Die Betroffenen des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung wurden von den Unterstützungseinrichtungen klar als Arbeitsmigranten definiert, deren vorrangiges Interesse die Entlohnung ihrer Arbeitsleistung ist. Alte wie neue Projekte knüpfen an diesen Punkt mit ihrem Unterstützungsangebot an und stellen die Durchsetzung von Arbeitsrechten in den Mittelpunkt ihrer Beratung. Worauf diese Zweiteilung zurückzuführen ist, kann nicht abschließend beurteilt werden. Die alleinige Ausrichtung des Strafrechts auf die sexuelle Ausbeutung bis 2005, die damit einhergehende Fokussierung einiger staatlich finanzierter Beratungsstellen auf die Stabilisierung der Betroffenen als Zeuginnen, die Zuweisung von Bedürfnissen und Motiven aufgrund des Geschlechtes sowie bestimmte Opferbilder und unterschiedliche Bedürfnisse werden dabei eine Rolle spielen.

Der tatsächliche Bedarf der Betroffenen könnte dabei zum Teil in den Hintergrund treten. Die Zweiteilung erschwert darüber hinaus das vorurteilsfreie Bedenken aller rechtlichen Ansprüche der Betroffenen und scheint aus mehreren Gründen zu pauschal. Die Betroffenen sind überwiegend Arbeitsmigrantinnen, die mit dem Ziel, ihren Lebensunterhalt zu verdienen und sich eine berufliche Perspektive aufzubauen, nach Westeuropa migrieren. Eine Entschädigung beziehungsweise Entlohnung ihrer Arbeitsleistung würde diesem Ziel dienen. Die Betroffenen bilden keine homogene Gruppe. Sie haben unterschiedliche Ausmaße von Gewalt, Bedrohung und Täuschung erlebt. Die Dauer und die Rahmenbedingungen ihrer Tätigkeit in der Prostitution unterscheiden sich ebenso wie ihre biographischen Verläufe und individuellen Ressourcen. Dementsprechend werden auch ihre Motivation und Möglichkeit zur Inanspruchnahme ihrer Rechte nicht homogen sein.

Die gerichtliche Geltendmachung von Entschädigungs- und Lohnansprüchen verursacht Kosten, nimmt Zeit in Anspruch und stellt eine Belastung für die Betroffenen dar. Die Entscheidung der Betroffenen der sexuellen

Ausbeutung für oder gegen die Durchsetzung ihrer Ansprüche wird insbesondere dann, wenn es sich um Migrantinnen mit geringer Sprachkompetenz und niedrigem Wissensstand im Hinblick auf Rechte und Verfahrenswege handelt, in der Regel davon abhängen, welchen Stellenwert das Thema in der Beratung hat und welche Unterstützungsmöglichkeiten und Erfolgsaussichten aufgezeigt werden können. Für die Gruppe derer, die trotz optimaler Unterstützung den Rechtsweg nicht beschreiten können, muss ein Entschädigungsmechanismus entwickelt werden.

3.6.3 Bestehende Rechtshilfestrukturen für Betroffene des Menschenhandels

Betroffene des Menschenhandels können bei der Durchsetzung ihrer Rechte vor Behörden und Gerichten unter bestimmten Voraussetzungen finanzielle Unterstützung bekommen.

Staatliche Rechtshilfe – Ansprüche und Lücken

Die staatliche Rechtshilfe dient auf der Grundlage des Gleichheitsgrundsatzes dem Ziel, jeder Person unabhängig von finanziellen Ressourcen den Zugang zur Durchsetzung ihrer Rechtsansprüche zu ermöglichen.

Beratungshilfe und Prozesskostenhilfe (PKH) werden bei finanzieller Bedürftigkeit gewährt. Die Beratungshilfe soll die Kosten für die rechtsanwaltliche Beratung sowie die außergerichtliche Vertretung der Mandanten und Mandantinnen decken. Die Vergütung erfolgt anhand einer im Vergleich zur Bezahlung außerhalb des Beratungshilfebereichs deutlich abgesenkten Gebührentabelle. Für eine mündliche Beratung der Betroffenen von Menschenhandel, unabhängig von Zeit, Umfang und Rechtsgebiet, können zum Beispiel Rechtsanwälte und Rechtsanwältinnen insgesamt 40 Euro¹¹⁶ berechnen.¹¹⁷ Die rechtliche Erstberatung dieser Gruppe ist sehr zeitaufwändig, da sie häufig übersetzt werden muss. Sie umfasst in der Regel komplexe Lebenssachverhalte und berührt dadurch verschiedene Rechtsbereiche.

Prozesskostenhilfe kann auf der Grundlage der §§ 114 ff. ZPO bei finanzieller Bedürftigkeit und hinreichender Erfolgsaussicht für die Verfahren auf Entschädigung oder Lohn vor den Zivil- und Arbeitsgerichten sowie für das Adhäsionsverfahren im Strafprozess beantragt werden. Zum Teil wird nach Angaben der Befragten erst spät über den PKH-Antrag entschieden. So lange bleibt unklar, ob bereits entstandene Kosten von der Staatskasse übernommen werden. Bis zur Entscheidung des

Gerichts über den PKH-Antrag tragen die Betroffenen das Kostenrisiko beziehungsweise die Rechtsvertretungen, wenn sie nicht zu ihrer Absicherung auf der Grundlage des Rechtsanwaltsvergütungsgesetzes einen Kostenvorschuss verlangen. Wenn es zu einem Strafverfahren wegen Menschenhandels kommt, wird den Betroffenen eine Rechtsvertretung, die so genannte Nebenklagevertretung, beigeordnet, deren Kosten der Staat trägt. Diese umfasst die Arbeit im Vorfeld und die Vertretung im Prozess sowie die Dolmetscherkosten.

Die staatliche Rechtshilfe weist für Betroffene des Menschenhandels Lücken auf, die zum Teil über die Arbeit der Fachberatungsstellen oder sehr gering vergütete Arbeit von Anwältinnen und Anwälten ausgeglichen werden. So stellen beispielsweise die Fachberatungsstellen die Dolmetscherinnen für die rechtliche Beratung, sie begleiten die Betroffenen oder sie bieten im Rahmen ihrer Arbeit Rechtsberatung an, die von Anwältinnen durchgeführt und von der Beratungsstelle finanziert wird. Für Betroffenenengruppen des Menschenhandels, die nicht in die Zielgruppe der Fachberatungsstellen fallen, stehen diese Leistungen nicht zur Verfügung. Sprachmittlung und Begleitung müssen organisiert und finanziert werden.

Kommt es nicht zu einem Strafverfahren, weil die betroffene Person sich entscheidet, nicht auszusagen oder die Staatsanwaltschaft das Verfahren aus anderen Gründen einstellt, muss die anwaltliche Beratung und Vertretung inklusive Dolmetscherkosten über den geringen Satz der staatlichen Beratungshilfe finanziert werden. Andere Arbeitsleistungen wie mehrfache Klärungsgespräche oder die Begleitung zu polizeilichen Vernehmungen müssen dann von den Frauen selbst getragen werden oder die Rechtsvertretung arbeitet ohne Vergütung.

Einige Beratungsstellen gehen regelmäßig in die Abschiebehaftanstalten. Wenn sich dort herausstellt, dass Personen Opfer von Menschenhandel sein könnten, müsste nach Auffassung der Fachberatungsstellen häufig sofort eine Rechtsanwältin hinzugezogen werden, um aufenthaltsrechtliche Aspekte oder Fragen der Zeuginnenbereitschaft und -eigenschaft zu klären. Dies ist aber nur in Einzelfällen finanzierbar. In diesem Stadium ist noch sehr unklar, ob die Strafverfolgungsbehörden den Tatvorwurf des Menschenhandels annehmen und ob sich die Betroffenen zu einer Aussage entscheiden werden. Die verwaltungsgerichtliche Entscheidungspraxis im Hinblick auf PKH wird in aufenthaltsrechtlichen Verfahren als restriktiv beschrieben. Die Entscheidungs-

¹¹⁶ RVG-VV Nr. 2601.

¹¹⁷ Im Vergleich dazu liegt der obere Rahmen einer Beratungsgebühr außerhalb der Beratungshilfe bei 190 Euro.

gen ergehen häufig zu einem späten Zeitpunkt im Verfahren. Das Risiko der Rechtsvertretung, im Bereich des Ausländerrechts unentgeltlich zu arbeiten, ist groß.

Grundsätzlich wird PKH nur gewährt, wenn die Sache Aussicht auf Erfolg hat. Dies ist für Verfahren mit denen nicht viel Erfahrung besteht, mit denen zum Teil auch Neuland beschritten werden soll, nicht absehbar.

Honorarmittel für Opfer von Menschenhandel – Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration NRW

Das Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration in Nordrhein-Westfalen stellt seit einigen Jahren finanzielle Sonderleistungen für Opfer von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung bereit, die über die von den Kommunen gewährten Leistungen hinausgehen. Der Gesamtetat für diese Sondermittel schwankt jährlich und beläuft sich bisher auf ca. 330.000 Euro. Ziel der Maßnahme ist die bedarfsgerechte Unterbringung und Beratung von Menschenhandelsopfern, die nach den kommunalen Leistungen nicht gewährleistet werden kann. Es werden Kosten für sichere und damit kostenintensivere Unterbringung, Dolmetscherkosten und Kosten für die Rechtsberatung übernommen. Antragsberechtigt sind die acht vom Ministerium finanzierten Fachberatungsstellen. Sie beantragen einmal im Jahr eine pauschale Summe für ihre Klientinnen unabhängig von deren Zeuginnentauglichkeit oder Aussagebereitschaft.

Die speziell für die Rechtsberatung zur Verfügung gestellten Gelder belaufen sich pro Jahr auf ca. 30.000 Euro. Vorrangig für die Rechtsberatung und Rechtsvertretung sind die staatlich vorgesehene Beratungshilfe und Prozesskostenhilfe und ein Antrag auf Beiordnung zum Zeugenbeistand und der Nebenklage zu stellen. Grundsätzlich können mit den finanziellen Mitteln die rechtliche Beratung und Vertretung der Klientinnen in allen Rechtsfragen aufgrund des Opferstatus gezahlt werden.

Die telefonische Befragung aller acht in NRW vom Ministerium finanzierten Fachberatungsstellen hat gezeigt, dass die Gelder in der Praxis überwiegend für rechtsanwaltliche Tätigkeiten im Vorfeld des Strafverfahrens, von der Nebenklagevergütung nicht abgedeckte Extraarbeit der Rechtsanwältinnen und für die Klärung aufenthaltsrechtlicher Fragen eingesetzt werden. Im Einzelfall werden über die Honorarmittel auch im Rahmen der Beiordnung die Differenz zwischen einer Pflichtverteidigergebühr und der Mittelgebühr der

Wahlverteidigung nach dem Rechtsanwaltsvergütungsgesetz (RVG) abgerechnet.

Vorrangig gleichen somit die Fachberatungsstellen über Honorarmittel die Schwächen oder Lücken der staatlichen Rechtshilfe aus. Eine Veränderung der Praxis im Hinblick auf die Entschädigung der Betroffenen kann durch den in seiner Zielsetzung wenig spezifischen Rechtshilfetopf nicht bewirkt werden.

3.7 Gesetzgebungsvorhaben

Aktuell liegen mehrere Gesetzesvorhaben vor, die bei Inkrafttreten und Umsetzung unterschiedliche Bereiche der Geltendmachung von Schadensersatz und Lohn der Betroffenenengruppe berühren könnten. Hierbei handelt es sich um die gesetzliche Normierung von in der strafgerichtlichen Praxis sogenannten „Absprachen“, „Vergleichen“ oder „Deals“¹¹⁸, ein Vorhaben zur Verschärfung der Regelungen über die Prozesskostenhilfe und zur Stärkung der Rechte von Opfern und Zeugen in Strafverfahren. Auf europäischer Ebene liegt eine Richtlinie zur Bekämpfung der illegalen Migration vor, die sowohl Sanktionen gegen Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen, die illegalisierte Personen beschäftigen als auch Regelungen zur Unterstützung für die Arbeitnehmerseite vorsieht.

Im Folgenden werden die Gesetzesvorhaben nur im Hinblick auf die für die Betroffenen des Menschenhandels relevanten Aspekte dargestellt.

3.7.1 Gesetz zur Regelung der Verständigung im Strafverfahren

Seit mehr als 20 Jahren gibt es im Rahmen von Strafverfahren die weit verbreitete Praxis, dass die Verfahrensbeteiligten versuchen, sich über den Verfahrensverlauf sowie die Rechtsfolgen zu einigen.¹¹⁹ Primäres Ziel dieser Vorgehensweise ist eine schnelle Erledigung der Verfahren und damit Entlastung der Justizkapazitäten. Der Bundesgerichtshof (BGH) hat dieser Praxis mit verschiedenen Urteilen zu Einzelfragen der zulässigen Ausgestaltung von Inhalt und Folgen der Absprachen wiederholt Leitlinien vorgegeben, letztlich aber in einem Urteil von 2005 (GSSt 1/04) festgestellt, dass die Grenzen der Rechtsfortbildung durch die Gerichte erreicht sind und der Gesetzgeber gefordert ist.¹²⁰ Daraufhin wurden verschiedene Gesetzesentwürfe zur

¹¹⁸ Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste Nr. 27/09 vom 25.03.2009.

¹¹⁹ Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste Nr. 27/09 vom 25.03.2009.

¹²⁰ BT-Drucksache 16/12310, S.1.

„Regelung der Verständigung¹²¹ beziehungsweise von Absprachen¹²² im Strafverfahren“ vorgelegt, die im Grundsatz die Leitlinien des BGH kodifizieren. Am 28. Mai 2009 hat der Bundestag den Gesetzesentwurf der Bundesregierung verabschiedet.¹²³

Zentrale Regelung des Regierungsentwurfes¹²⁴ ist die Einführung eines neuen § 257 c in die Strafprozessordnung. Hiernach kann sich das Gericht in der Hauptverhandlung in geeigneten Fällen mit den Verfahrensbeteiligten über den weiteren Fortgang und das Ergebnis des Verfahrens verständigen. Abs. 2 legt fest, dass nur die Rechtsfolgen sowie sonstige verfahrensbezogene Maßnahmen Gegenstand der Verständigung sein dürfen. Bestandteil jeder Verständigung soll ein Geständnis sein. In der Hauptverhandlung hat das Gericht den Inhalt einer möglichen Verständigung mitzuteilen und dabei eine Ober- wie Untergrenze der Strafe anzugeben.

In der Gesetzesbegründung wird der mögliche Inhalt einer Verständigung beschrieben und unter anderem auch die Zusage des Angeklagten zu einer Schadenswiedergutmachung genannt.¹²⁵ Diese Platzierung des Entschädigungsaspektes in der Gesetzesbegründung wurde bereits vereinzelt kritisiert. Dementsprechend wurde in einer Stellungnahme im Rechtsausschuss dafür plädiert, die Schadenswiedergutmachung in den Gesetzestext aufzunehmen. Dies hätte eine Signalwirkung, die den Opferinteressen neben den Interessen der Angeklagten auf Strafmilderung und denen der Gerichte auf Entlastung einen erkennbaren Stellenwert geben würde. Die Platzierung im Gesetzestext wäre eine „gesetzgeberische Ermunterung“, Verständigungen möglichst auch um den Aspekt von Entschädigung „anzureichern“.¹²⁶ In diesem Sinne enthält der im Bun-

desratsplenum gescheiterte Antrag des Saarlandes den Vorschlag für einen § 257 c Abs. 2a nach dem „Gegenstand der Verständigung ferner auf Antrag der Nebenklage die Schadenswiedergutmachung sein kann.“¹²⁷ Der Antrag des Saarlandes geht noch weiter und will zusätzlich im Sinne des Opferschutzes das „im Gerichtsalltag wenig genutzte Instrument“¹²⁸ des Adhäsionsverfahrens stärken, indem bei einer Verständigung mit dem Inhalt der Schadenswiedergutmachung die Vorschriften des Adhäsionsverfahrens Anwendung finden.

Darüber hinaus wurde von verschiedenen Seiten die Position der Nebenkläger und Nebenklägerinnen im Rahmen des Zustandekommens einer Verständigung als zu schwach kritisiert. Wird in der Hauptverhandlung eine mögliche Verständigung durch das Gericht mitgeteilt, erhalten nach § 257 c Abs. 3 StPO-E des Regierungsentwurfes die Verfahrensbeteiligten Gelegenheit zur Stellungnahme, und die Verständigung kommt dann zustande, wenn Angeklagter und Staatsanwalt dem Vorschlag des Gerichts zustimmen (Abs. 3). Die Auffassung der Nebenkläger und Nebenklägerinnen ist in diesem Zusammenhang irrelevant. In der Literatur¹²⁹ ist demgegenüber eine gleichberechtigte Stellung der Nebenkläger und Nebenklägerinnen gefordert worden. Die vorgesehene Position wurde als „Zuschauerrolle“¹³⁰ bezeichnet und nach dem Antrag des Saarlandes sollte eine Verständigung in Strafverfahren wegen Verbrechen gegen die körperliche Unversehrtheit, die persönliche Freiheit oder die sexuelle Selbstbestimmung nur mit Zustimmung der nebenklageberechtigten Person zustande kommen.¹³¹ Die aufgeführten Kritikpunkte und Anregungen sind weder in der Beschlussempfehlung des Rechtsausschusses noch im Gesetz umgesetzt worden.¹³²

121 Entwurf der Bundesregierung: BT-Drucksache 16/12310, der identisch ist mit einem Entwurf der Koalitionsfraktionen: BT-Drucksache 16/11736.

122 Entwurf des Bundesrates: BT-Drucksache 16/4197.

123 Pressemitteilung des Bundesministeriums für Justiz vom 28.05.2009 unter http://www.bmj.bund.de/enid/8e8c2359e8a240faa2aecd1566ed4b0a,c25684636f6e5f6964092d0935393333093a095f7472636964092d0932343736/Pressestelle/Pressemitteilungen_58.html

124 Dem Text liegt noch der Regierungsentwurf zugrunde, da das Gesetz zum Zeitpunkt der Fertigstellung der Publikation noch nicht öffentlich zugänglich war. Der ausführlichen Pressemitteilung des Bundesjustizministeriums vom 28.05.2009 über das Gesetz ist aber zu entnehmen, dass die im Weiteren dargestellten, für Betroffene des Menschenhandels relevanten Aspekte unverändert beschlossen wurden.

125 BT-Drucksache 16/12310, B Art.1, zu Nr. 8.

126 Lange (2009), S. 9.

127 BR-Drucksache 65/3/09, S. 1.

128 BR-Drucksache 65/3/09, S. 2.

129 Landau/Bünger (2005), S. 268, 271.

130 Lange (2009), S. 9.

131 BR-Drucksache 65/3/09, S. 1.

132 Siehe zu der Beschlussempfehlung des Rechtsausschusses die Drucksache 16/13095. Siehe zum Inhalt des Gesetzes die Pressemitteilung des Bundesjustizministeriums vom 28.05.2009. In der Pressemitteilung wird die Position der Nebenkläger und Nebenklägerinnen aufgegriffen und ihre Beteiligung an dem Zustandekommen einer Verständigung abgelehnt. Dies entspräche der geltenden Strafprozessordnung. Hiernach kann die nebenklageberechtigte Person das Urteil allein wegen der Rechtsfolgen nicht angreifen. Die Verständigung bezieht sich aber gerade auf die Rechtsfolgen. Diesem Argument ist bereits im Gesetzgebungsverfahren mit dem Hinweis entgegnet worden, dass diese Beschränkung für den Fall der umfassenden Durchführung des Strafverfahrens gilt, die aber durch das Instrument der Verständigung gerade abgekürzt werden soll.

Auch außerhalb der Hauptverhandlung soll nach dem Gesetzesentwurf die Kommunikation der Verfahrensbeteiligten untereinander befördert und eine Verständigung im Ermittlungs- und Eröffnungsverfahren vorbereitet werden können. § 160 b StPO-E und § 202 a StPO-E ermöglichen jeweils der Staatsanwaltschaft im Ermittlungsverfahren und dem Gericht vor dem Eröffnungsbeschluss, den Verfahrensstand zu erörtern. Fraglich ist auch hier, welche Position die Nebenkläger und Nebenklägerinnen dabei haben. Nach § 395 Abs.1 StPO kann sich die verletzte Person dem Strafverfahren der erhobenen öffentlichen Klage, also erst nach Abschluss des Ermittlungsverfahrens mit der Nebenklage anschließen. Bis dahin hat sie formal nicht den Status des Verfahrensbeteiligten. Die Gesetzesbegründung subsumiert die nebenklageberechtigte Person zum Zeitpunkt des Ermittlungsverfahrens unter den Begriff der Verfahrensbeteiligten und verweist zur Begründung dabei auf die Bedeutung dieser Phase für die Ausgestaltung einer Verständigung. Ein Ausschluss der Nebenkläger und Nebenklägerinnen würde deren Verfahrensstellung „unangemessen“ verkürzen.¹³³ Erneut wird damit eine Bewertung des Gesetzgebers an einer rechtlich nicht bindenden und damit schwachen Position platziert.

Das Gesetz bedient die Opferinteressen dahingehend, dass die Betroffenen von mehrfachen belastenden Vernehmungen und/oder Aussagen in der Hauptverhandlung und damit Konfrontation mit den Tätern und Täterinnen entlastet werden können. Ein darüber hinaus gehender Aspekt von Mitgestaltung oder regelhafter Beteiligung bei dem Zustandekommen einer Verständigung wird trotz der Verkürzung des gesamten Verfahrens, insbesondere auch der Hauptverhandlungsphase und damit reduzierten Gestaltungsmöglichkeiten der Nebenklage, nicht erwogen.

In diesem Zusammenhang bietet das Gesetz auch keine wesentlichen Ansatzpunkte für eine Verbesserung der unter 3.2 dargestellten mangelhaften Entschädigungspraxis in Strafverfahren. Die beklagte schwache Position der nebenklageberechtigten Personen insbesondere im Vorfeld der Hauptverhandlung sowie die aus der Praxis berichtete Vermeidung von Adhäsionsverfahren wurden bisher nicht aufgegriffen. Es ist davon auszugehen, dass eine bereits gängige Praxis der Verfahrensabsprachen durch eine Normierung in ihrem Ausmaß noch gestärkt wird. Dem Interesse der Verkürzung von Verfahren im

Sinne der Prozessökonomie dürfte die detaillierte Sachverhaltsermittlung in Bezug auf Schadensersatzansprüche entgegenstehen.

3.7.2 Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Rechte von Verletzten und Zeugen im Strafverfahren (2. Opferrechtsreformgesetz)

Der Entwurf eines Opferrechtsreformgesetzes reagiert auf Kritik und Anregungen der Opferverbände und hat das Ziel, die im Strafverfahren bestehenden Rechte der Opfer und Zeugen von Straftaten sachgerecht zu erweitern sowie den bereits bestehenden Rechten zu einer konsequenten Durchsetzung zu verhelfen.¹³⁴ Hierfür wurden verschiedene Gesetzesentwürfe vorgelegt. Am 13. Mai hat eine öffentliche Anhörung von neun Sachverständigen zu den Entwürfen der Koalitionsfraktionen, der Bundesregierung¹³⁵ sowie des Bundesrates¹³⁶ im Rechtsausschuss stattgefunden. Insbesondere der Vorschlag des Bundesrates in seiner Stellungnahme vom 3. April 2009¹³⁷ sieht vereinzelt wesentliche Änderungen vor, so dass derzeit nicht ersichtlich ist, inwieweit Beratungsbedarf besteht und ob das 2. Opferrechtsreformgesetz noch in dieser Legislaturperiode in Kraft treten kann.

Wesentliche Änderungen der Vorschläge sind der Ausbau der Rechte der Nebenklage und die Informationsrechte der Betroffenen.

Die Gesetzesentwürfe sehen vor, den Katalog der Nebenklage umzugestalten. In § 395 Abs. 1 StPO sollen die Fälle von Kinderhandel und schwerer Nötigung aufgenommen werden. Darüber welche weiteren Deliktgruppen aufgenommen, welche bereits nebenfähigen Delikte aus dem Katalog gestrichen und ob ein Auffangtatbestand eingeführt werden soll, herrscht zwischen den Vorschlägen Uneinigkeit. Hierbei handelt es sich um Deliktgruppen wie zum Beispiel Körperverletzungen, Raub oder räuberische Erpressung, die auch für Betroffene des Menschenhandels relevant werden können.

Ein Maßnahmenbündel stärkt die Informationsrechte der Betroffenen. So sieht § 406 h StPO-E vor, dass Verletzte möglichst früh und regelmäßig schriftlich auf bestimmte Rechte hinzuweisen sind. Die Vorschrift nennt diesbezüglich explizit die Möglichkeit der Unter-

¹³³ BT-Drucksache 16/12310, B Art. 1, zu Nr. 4.

¹³⁴ BT-Drucksache 16/12098, A.

¹³⁵ BT-Drucksache 16/12098 und BR-Drucksache 178/09.

¹³⁶ BT-Drucksache 16/7617, BT-Drucksache 16/9448.

¹³⁷ BR-Drucksache 178/09.

stützung durch Beratungseinrichtungen sowie das Recht auf Entschädigung nach dem OEG. Allerdings sind diese Informationen nur dann in einer für die Verletzten verständlichen Sprache vorzulegen, soweit dies möglich ist. Was das in der Praxis für die Gruppe der Betroffenen von Menschenhandel, die zum großen Teil aus Migrantinnen und Migranten besteht, bedeutet, bleibt abzuwarten. Darüber hinaus steht den Nebenklägern und Nebenklägerinnen ein Akteneinsichtsrecht zu. Auf Antrag ist ihnen auch die Anklageschrift zuzuschicken. Die Nebenklagevertretung ist über den Termin der Hauptverhandlung zu benachrichtigen.

Insgesamt weist das Gesetzesvorhaben somit über die Informationspflichten der Strafverfolgungsbehörden einen direkten Bezug zur Entschädigung der Betroffenenengruppe auf. Darüber hinaus stärkt es frühzeitig die Position der nebenklageberechtigten Personen.

3.7.3 Prozesskostenhilfebegrenzungs-gesetz (Entwurf)

Im Bereich des Prozesskosten- und Beratungshilfe-rechts sind gesetzliche Änderungen vorgeschlagen, die im Falle des Inkrafttretens auch Auswirkungen auf die Betroffenen von Menschenhandel haben werden.

Der Bundesrat hat bereits im Juni 2006 den Entwurf eines Gesetzes zur Begrenzung der Aufwendungen für die Prozesskostenhilfe (Prozesskostenhilfebegrenzungs-gesetz- PKHBegrenzG) vorgelegt.

Ziel des Gesetzesvorhabens ist die schnelle und dauerhafte Begrenzung des „explosionsartigen Anstiegs“¹³⁸ der Aufwendungen für Prozesskosten und Beratungshilfe, da die von den Haushalten der Länder nicht länger zu bewältigen seien. Die Gesetzesbegründung stellt fest, dass dadurch der verfassungsrechtlich gebotene Zugang zur Rechtsdurchsetzung nicht beschränkt werden darf,¹³⁹ was aber bereits in ersten kritischen Stellungnahmen bezweifelt wird.¹⁴⁰

Die geplanten Neuregelungen im Bereich der Prozesskostenhilfe beinhalten schwerpunktmäßig eine Änderung der Bewilligungsvoraussetzungen, die Verstärkung

der Eigenbeteiligung der antragstellenden Personen und die Optimierung des Verfahrens. An dieser Stelle sollen aus den einzelnen Bereichen nur punktuell Änderungen vorgestellt werden, die besondere Auswirkungen auf die Gruppe der Betroffenen des Menschenhandels haben können. So werden unter dem Stichwort der Verstärkung der Eigenbeteiligung mehrere einschneidende Änderungen zusammengefasst. Die Höhe der Freibeträge für das Einkommen des Antragstellers wird an das sozialhilferechtliche Existenzminimum angeglichen und soll damit im Vergleich zur jetzigen Rechtslage abgesenkt werden (§ 115 ZPO-E). Wer mit seinem Einkommen über diesen sehr niedrigen Freibeträgen liegt, muss die Prozesskosten über Ratenzahlungen tragen.

Die antragstellenden Personen sollen künftig zur Deckung der Prozesskosten einsetzen, was ihnen im Rechtsstreit zugesprochen wurde. Ebenso wie eine vermögende Partei können sie den erstrittenen Betrag nur nach Abzug der Prozesskosten beanspruchen (§ 120a ZPO-E). Das könnte bedeuten, dass Betroffene von Menschenhandel, die unter großen Belastungen gegen die Täter und Täterinnen ein Gerichtsverfahren anstrengen, je nach Höhe der gerichtlich zugesprochenen und faktisch vollstreckbaren Summe nach Abzug der vom Staat geleisteten Prozesskosten nur eine geringe Entschädigungsleistung behalten.

Darüber hinaus soll für die Bearbeitung eines Prozesskostenhilfeantrages eine einheitliche Gebühr von 50 Euro für diejenigen anfallen, deren finanzielle Mittel das Existenzminimum mindestens um die Höhe der Gebühr übersteigen.

Die weitere Entwicklung des Gesetzentwurfes ist derzeit unklar. Der Bundestagsrechtsausschuss hat am 14. November 2007 eine Sachverständigenanhörung zu dem Entwurf durchgeführt. Hier wurden verfassungsrechtliche Bedenken überwiegend im Hinblick auf die Rechtsschutzgleichheit (Art. 3 Abs. 1 GG) einzelner Maßnahmen¹⁴¹ sowie aufgrund des Zusammenwirkens der Einzelvorschläge¹⁴² geäußert. Weitere Änderungen des Entwurfes sind somit wahrscheinlich und ein Inkrafttreten in dieser Legislaturperiode ist nicht absehbar.¹⁴³

¹³⁸ BT-Drucksache 16/1994, S. 15.

¹³⁹ BT-Drucksache 16/1994, S. 15.

¹⁴⁰ Siehe zum Beispiel dazu die Erklärung der Neuen Richtervereinigung (NRV) unter http://www.scribd.com/full/13070265?access_key=key-1m5atqjr5y03kxm4aw9t.

¹⁴¹ Siehe dazu Hillgruber unter: http://www.bundestag.de/ausschuesse/a06/anhoeungen/Archiv/25_PKHBegrenzG/04_Stellungnahmen/Stellungnahme_Hillgruber.pdf

¹⁴² BT-Drucks. 16/1994, S. 38.

¹⁴³ Mit Ablauf der Legislaturperiode werden aufgrund des Diskontinuitätsgrundsatzes alle nicht erledigten Gesetzesvorlagen, Anträge und Anfragen automatisch gegenstandslos und müssen erneut in den nächsten Bundestag eingebracht werden.

3.7.4 Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindeststandards für Sanktionen gegen Personen, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthalt beschäftigen

Eine jüngste Initiative der europäischen Gesetzgebung könnte die unter 3.4.2 skizzierte Situation illegalisierter Drittstaatsangehöriger im Hinblick auf die Durchsetzung ihrer Rechte aus dem Arbeitsverhältnis zum Teil verbessern. Sie eröffnet Möglichkeiten auf Aufenthaltsrechte für Betroffene, die Errichtung niedrigschwelliger Beschwerdeverfahren gegen Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen und etabliert die Verpflichtung zur Information der Betroffenen über alle Rechte vor einer Abschiebung.

Das Europäische Parlament hat am 19. Februar 2009 den Vorschlag für eine Richtlinie über Sanktionen gegen Personen, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthalt beschäftigen, beschlossen.¹⁴⁴ Diese wurde vom Ministerrat am 25. Mai 2009 angenommen.¹⁴⁵ Die Frist zur innerstaatlichen Umsetzung beträgt 24 Monate.

Die Richtlinie verfolgt das Ziel, die illegale Einwanderung zu bekämpfen. Sie geht davon aus, dass gezielte Maßnahmen gegen die Möglichkeiten der illegalen Beschäftigungsaufnahme in Europa den Anreiz zur Einreise und Aufnahme einer Beschäftigung ohne rechtmäßigen Aufenthaltsstatus verringern. Die Richtlinie enthält sowohl Sanktionen auf Seiten der Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen, Kontrollpflichten auf Seiten des Staates als auch Elemente von Unterstützung für die Arbeitnehmerseite.

Die Beschäftigung von Personen ohne rechtmäßigen Aufenthaltsstatus wird verboten (Art. 3 Abs. 1). Die Mitgliedstaaten haben sicherzustellen, dass eine vorsätzliche Verletzung dieses Verbotes als strafbare Handlung anzusehen ist, wenn unter anderem das Arbeitsverhältnis als besonders ausbeuterisch anzusehen ist (Art. 9 Abs. 1).

Gegen Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen, die diesem Verbot zuwiderhandeln, sind Sanktionen zu verhängen, zum Beispiel Geldstrafen, die in ihrer Höhe entsprechend der Zahl der irregulär beschäftigten Drittstaatsangehörigen steigen. Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen müssen zudem die Kosten einer Rückführung der Drittstaatsangehörigen übernehmen. Als weitere Sanktionen

sind etwa der Ausschluss von öffentlichen Zuwendungen, Hilfen oder Subventionen, einschließlich der von den Mitgliedstaaten verwalteten EU-Mittel für die Dauer von bis zu fünf Jahren vorgesehen.

Auf Seiten der Arbeitnehmer und damit potenziell auch Betroffenen des Menschenhandels, enthält die Richtlinie einige Artikel, die sich für die Entwicklung einer Praxis hin zu einer regelmäßigeren Geltendmachung von Lohnansprüchen als vorteilhaft erweisen könnten. Die Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen sind grundsätzlich verpflichtet, rückwirkend Sozialbeiträge, Steuern und branchenübliche Lohnzahlungen zu leisten (Art. 6 Abs. 1 a, b).

Um die faktische Durchsetzbarkeit dieser Ansprüche zu unterstützen, knüpft die Richtlinie zum Teil an aus der Praxis benannten Schwierigkeiten von sich illegal aufhaltenden Drittstaatsangehörigen. Dazu gehören zum Beispiel mangelnde Informationen, Beweisschwierigkeiten für erbrachte Arbeitsleistung vor den Gerichten, Lücken im Rahmen von grenzüberschreitenden Verfahren oder hochschwellige Beschwerdeverfahren. Art. 6 Abs. 2 b sieht zunächst die „systematische und objektive“ Information der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen über ihre Rechte vor der Vollstreckung einer Entscheidung über ihre Rückführung vor. Dies bezieht sich explizit sowohl auf die rechtlichen Ansprüche als auch auf die Wege der Durchsetzung.

Kommt es dann zu einer Geltendmachung der Rechte, soll die von der Arbeitgeberseite zu widerlegende Vermutung gelten, dass das Arbeitsverhältnis mindestens drei Monate bestanden hat (Art. 6 Abs. 3).

Darüber hinaus enthält die Richtlinie Vorschriften auf der Verfahrensebene, die die tatsächliche Geltendmachung von Rechten unterstützen sollen. Die Mitgliedstaaten haben sicherzustellen, dass sich die Drittstaatsangehörigen wegen eines Verfahrens auf Lohn an eine zuständige Behörde wenden können, die ein Verfahren für sie durchführt. Sie müssten dann nicht selbst Klage erheben. Zusätzlich fordert Art. 13 die Erleichterung bei der Einreichung von Beschwerden. Mitgliedstaaten stellen demnach sicher, dass es wirksame Verfahren gibt, mit deren Hilfe Drittstaatsangehörige unmittelbar oder über von den Mitgliedstaaten benannte Dritte Beschwerde gegen ihre Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen einreichen können. Beispielhaft

¹⁴⁴ Der Text der Richtlinie in der Fassung vom 04.02.2009: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do? type=TA&reference=P6-TA-2009-0043&language=DE&ring=A6-2009-0026#def_1_1

¹⁴⁵ Directive of the European Parliament and of the Council providing for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying third-country nationals, PE-CO_S 3612/09; Ratsbeschluss vom 25.05.2009.

für den Begriff des „Dritten“ werden hier Gewerkschaften oder andere Vereinigungen genannt. Beide Artikel setzen voraus, dass die nationalen Rechtsvorschriften diese Möglichkeiten enthalten. In diesem Zusammenhang regelt Art. 13 Abs. 3, dass die Unterstützung von Drittstaatsangehörigen bei der Einreichung von Beschwerden nicht als Beihilfe zum unerlaubten Aufenthalt betrachtet werden darf. Die Richtlinie greift damit einen Aspekt auf, der häufig vom Unterstützungssystem als Hindernis in der Arbeit mit illegalisierten Personen vorgebracht wird, regelt das generelle Problem aber nur punktuell bezogen auf eine bestimmte Unterstützungsleistung.

Das Problem des irregulären Aufenthaltsstatus für die Personen, die ihre Rechte aus dem Arbeitsverhältnis geltend machen möchten, ist nicht aufgegriffen worden. Der Anreiz, sich gegen die Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen zu stellen, um dann mit einer Rückführung rechnen zu müssen, dürfte in vielen Fällen gering sein. Nach Art. 13 Abs. 4 legen die Mitgliedstaaten lediglich Bedingungen fest, unter denen sie in bestimmten, schwerwiegenden Fällen illegal Beschäftigten im Einzelfall eine auf die Dauer von Strafverfahren befristete Aufenthaltsgenehmigung erteilen können. Die Ausgestaltung des Aufenthaltsrechtes ist vollständig in den Gestaltungsraum der Staaten gestellt und in der Präambel mit Bezugnahmen auf die Richtlinie 2004/81/EG formu-

liert. Wie bei den Verfahren wegen Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung wird hier wieder die Aufenthaltserlaubnis ausschließlich an die Durchführung eines Strafverfahrens gekoppelt. Die Bedingungen für einen Aufenthaltstitel sind unter anderem für die Gruppe zu definieren, die unter besonders ausbeuterischen Arbeitsbedingungen tätig waren. Der Begriff wird in Art. 2 i definiert als Arbeitsbedingungen, bei denen es sich um ein eklatantes Missverhältnis im Vergleich zu den Beschäftigungsbedingungen für legal beschäftigte Arbeitnehmer handelt, Bedingungen die zum Beispiel gegen die Gesundheit oder Sicherheit und Menschenwürde stehen. Diese Definition geht über den derzeitigen strafrechtlichen Begriff des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung in § 233 StGB hinaus. Hier bietet sich zumindest die Möglichkeit, den Kreis derer zu erweitern, die im Zusammenhang mit einem Strafverfahren eine Aufenthaltserlaubnis bekommen und somit faktisch in die Lage versetzt werden, auch ihre Lohnansprüche geltend zu machen. Schwere Formen der Arbeitsausbeutung, die nicht unter § 233 StGB fallen oder von den Strafverfolgungsbehörden nicht darunter subsummiert werden, könnten davon erfasst sein. In Ergänzung sieht Art. 6 Abs. 5 mit Verweis auf Art. 13 die Möglichkeit einer Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis vor, bis die betroffene Person die „eingezogenen“ Beträge ihrer Vergütung erhalten hat.

4 Zusammenfassung und Empfehlungen

4.1 Eine lückenhafte Praxis der Entschädigung und Entlohnung von Betroffenen des Menschenhandels

Betroffene des Menschenhandels zu Zwecken der sexuellen Ausbeutung und der Arbeitsausbeutung haben auf der Grundlage des deutschen Rechts Schadensersatzansprüche gegen die Täter und Täterinnen, die sie entweder im Zusammenhang mit einem Strafverfahren oder unabhängig davon in einem Zivilverfahren geltend machen können. Daneben besteht die Verpflichtung des Staates zur Entschädigung der Opfer von Gewalttaten. Zudem kann gegen die Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen der arbeitsgerichtliche Weg zur Durchsetzung von Lohnansprüchen und Schadensersatz beschränkt werden.

Trotz dieser Möglichkeiten umfasst die derzeitige Entschädigungspraxis in Deutschland nur eine quantitativ kleine Gruppe von Betroffenen des Menschenhandels. Lediglich weibliche Betroffene des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung erhielten eine Entschädigung durch die Täter und Täterinnen im Strafverfahren. Expertinnen gingen davon aus, dass es sich hierbei um maximal ein Drittel der Frauen handelte, die in Strafverfahren ausgesagt haben. Die Entschädigungspraxis im Strafverfahren sah häufig so aus, dass die Täter über ihre Rechtsvertretung ein umfassendes Geständnis sowie die Zahlung einer Entschädigungssumme angeboten haben, die in der Regel zwischen 1.000 und 4.000 Euro lag, und damit weit hinter dem zurückblieb, was den Betroffenen zugestanden hätte. Die Entschädigung wurde überwiegend als Schmerzensgeld geleistet. Weitere Positionen des Schadensersatzanspruches, wie der entgangene Verdienst der Betroffenen, blieben häufig unberücksichtigt.

Vereinzelte erlangten darüber hinaus Frauen derselben Gruppe staatliche Entschädigungsleistungen auf der Grundlage des Opferentschädigungsgesetzes (OEG).

Selbst in Regionen mit aktiven Fachberatungsstellen gegen Menschenhandel haben in den letzten Jahren

nur wenige Betroffene überhaupt Anträge auf staatliche Leistungen gestellt. Die Verfahren vor den Versorgungsämtern dauerten durchschnittlich drei Jahre. In der Praxis warteten die Versorgungsämter üblicherweise auf den Ausgang des Strafverfahrens. Die gerichtlichen Feststellungen belegten die Tat, die Folgen sowie deren Kausalität für die Bewilligung der staatlichen Entschädigungsleistung, die als kleine Renten zwischen 130 und 300 Euro monatlich oder in Form von Therapien, Zahnersatz oder anderen Arztleistungen bewilligt wurden.

Die Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen vor den Zivilgerichten spielte in der Praxis noch gar keine Rolle. Auch die Durchsetzung von Rechten der Betroffenen nach ihrer Rückkehr in das Herkunftsland ist bisher unberücksichtigt geblieben. Da der Großteil der Betroffenen aus Ost- und Mitteleuropa kommt und nicht dauerhaft in Deutschland bleibt, besteht hier die Herausforderung, auch diese Gruppe der Rückkehrerinnen zu erreichen.

Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen steht grundsätzlich unabhängig von einer aufenthaltsrechtlichen oder arbeitsrechtlichen Legalität die Durchsetzung von Rechten aus ihrem Arbeitsverhältnis vor den Arbeitsgerichten offen. In welchem Ausmaß die Betroffenen von Arbeitsausbeutung ihre Rechte auf Lohn, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall etc. geltend machen, ist jedoch noch unbekannt. Die Berichte des Unterstützungssystems sowie die bisherige Forschung zu Menschenhandel und Arbeitsausbeutung zeigten lediglich Einzelfälle auf. Die sind dort sichtbar geworden, wo den Betroffenen im Hinblick auf Sprachmittlung, Information und Unterstützung ein passgenaues Angebot unterbreitet werden konnte. So haben vereinzelt Frauen mit der Unterstützung von Beratungsstellen ihre Lohnansprüche aufgrund zum Teil schwerer Formen der Arbeitsausbeutung im Haushaltsbereich gerichtlich oder auch außergerichtlich geltend gemacht. Männliche Betroffene aus den mittel- und osteuropäischen Ländern, überwiegend Polen und Rumänien, konnten mit Hilfe von Gewerkschaften und Beratungsstellen Lohnforde-

rungen aufgrund von Entsendearbeit im Baugewerbe, Saisonarbeit im landwirtschaftlichen Bereich oder im Schaustellergewerbe realisieren.

Die Höhe der geforderten Lohnzahlungen war nur im Einzelfall bekannt. Im Vergleich zu den geleisteten Schadensersatzzahlungen für die sexuelle Ausbeutung fielen die geforderten wie erlangten Beträge für die Arbeitsausbeutung deutlich höher aus. Insbesondere in Verfahren der jüngsten Zeit wurden Summen für zum Teil erzwungene Arbeit im Haushaltsbereich von zum Beispiel 27.000 Euro für zwei Jahre Arbeit erlangt, in einem anderen Fall wurden 47.000 Euro gefordert.

4.2 Ursachen für die lückenhafte Entschädigungspraxis

Die Studie hat die Ursachen für die mangelhafte Praxis von Entschädigung und Entlohnung der Betroffenen von Menschenhandel untersucht und Hindernisse auf verschiedenen Ebenen ermittelt, wobei sich strukturell große Unterschiede zwischen den Bereichen der sexuellen und der Arbeitsausbeutung identifizieren lassen.

Hindernisse im Unterstützungsbereich

Die staatliche Intervention sowie rechtliche und psychosoziale Unterstützung für Betroffene des Menschenhandels ist bisher ausgerichtet auf den Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung, das heißt den Handel von Frauen und Mädchen in die Prostitution oder in prostitutionsnahe Bereiche. Ein weit verzweigtes ausdifferenziertes Netz an spezialisierten Fachberatungsstellen, ein Dachverband sowie eine Bundesländer-Arbeitsgruppe arbeiten seit ca. zehn Jahren auf individueller und struktureller Ebene zum Thema Frauenhandel. Trotzdem wurden bisher unabhängig vom jeweiligen Einzelfall kaum systematische Überlegungen zur Verbesserung der Entschädigungspraxis angestellt. Wie kann das Thema in der Praxis der Strafverfolgung und Gerichte regelhaft verankert werden? Können andere Wege zur Entschädigung außerhalb des Strafverfahrens nutzbar gemacht werden? Wie können die Ansprüche der Klientinnen nach Rückkehr in ihre Herkunftsländer gesichert werden? Dies sind Fragen, die in der Diskussion bisher kaum gestellt wurden. Derzeit gibt es kein anschlussfähiges rechtsanwaltliches und psychosoziales Beratungskonzept im Hinblick auf den weiteren Ausbau der Entschädigungspraxis für Opfer von Menschenhandel.

Die Haupthindernisse bei der Geltendmachung von Entschädigung und Lohn für die Betroffenen des Men-

schenshandels zur Arbeitsausbeutung liegen viel weiter im Vorfeld. Die Betroffenen werden bisher aufgrund des mangelnden Fachwissens der Kontrollbehörden selten identifiziert und schwerpunktmäßig als irreguläre Migranten und Migrantinnen oder Personen ohne Arbeitserlaubnis wahrgenommen. Hinzu kommt, dass die Betroffenen in der Regel ihre Rechte nicht kennen und in der Praxis häufig von ihren Arbeitgebern und Arbeitgeberinnen sozial isoliert und auch bewusst über ihre Rechte im Unklaren gelassen werden. Für diese Betroffenenengruppe gibt es derzeit kein spezialisiertes Unterstützungssystem. Es muss geprüft werden, inwieweit die für den Bereich der sexuellen Ausbeutung etablierte Infrastruktur mit ihrer Festlegung auf den Fokus Frauenhandel nutzbar zu machen ist.

Es ist daher derzeit noch völlig unklar, welches quantitative Ausmaß der Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung in Deutschland hat. Insbesondere die Erfahrungen von einzelnen Beratungsstellen und Gewerkschaften haben aber gezeigt, dass Betroffene dann sichtbar werden, sobald sie zielgruppengerecht angesprochen und ihre Interessen vertreten werden.

Hindernisse bei Gerichten und Behörden

Polizei, Staatsanwaltschaften und Strafgerichte sehen die Betroffenen von Menschenhandel vorrangig als Zeuginnen und Zeugen im Rahmen der Strafverfolgung gegen die Täter oder als Beschuldigte des illegalen Aufenthaltes. Die Unterstützung der Betroffenen bei der Durchsetzung ihrer Rechte liegt nur dann im Fokus der Strafverfolgungsbehörden, wenn diese Voraussetzung oder Motivation für die Aussagebereitschaft und -fähigkeit ist. Das Recht auf Entschädigung oder Lohnzahlungen dient aus der bisherigen Sicht der Strafverfolgungsbehörden nicht diesem Ziel.

Die Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen stieß auf Widerstand von Strafgerichten, wenn zum Beispiel die Bearbeitung von Schadensersatzforderungen im Rahmen von Adhäsionsverfahren das Strafverfahren verlängerte oder die zusätzliche Aneignung von spezifischem Fachwissen erforderte.

Fachberatungsstellen und Rechtsanwältinnen führten immer wieder die Vermögenslosigkeit der Täter und Täterinnen als schwerwiegendes Hindernis im Hinblick auf die Entschädigung ihrer Klientinnen an. Dies wurde zum einen darauf zurückgeführt, dass die Strafverfolgungsbehörden häufig gegen vermögenslose Täter und Täterinnen der unteren Hierarchieebenen ermitteln. Zum anderen fehlt es aber auch, sowohl auf polizeilicher wie auf staatsanwaltschaftlicher Ebene, an personellen Ressourcen sowie spezifischem Fachwissen und Erfah-

rung, um die aus der Tat erlangten Vermögensvorteile abschöpfen und so für die Betroffenen sichern zu können.

Arbeitsmigranten und Arbeitsmigrantinnen ohne Aufenthaltserlaubnis und/oder Arbeitsgenehmigung befürchten zu Recht negative Konsequenzen bei einem Kontakt mit staatlichen Behörden. Bei Kenntnisnahme durch die Strafverfolgungsbehörden droht ihnen die Ausweisung, es sei denn, sie werden – was derzeit selten der Fall ist – als Betroffene des Menschenhandels identifiziert. Die Klageerhebung bei den Zivil- oder Arbeitsgerichten ist für sie mit der Gefahr einer Meldung an die Ausländerbehörden mit derselben Folge verbunden.

Die Versorgungsämter mussten sich bisher wenig mit den staatlichen Entschädigungsansprüchen von Betroffenen des Menschenhandels auseinandersetzen und haben kaum spezifisches Wissen über Ausbeutungs- und Zwangsstrukturen sowie Gewaltdynamiken entwickelt. Moralische Vorbehalte der Mitarbeitenden gegenüber freiwilliger Prostitutionsausübung oder die unter Umständen illegale Migration führten zum Teil zur Annahme eines Mitverschuldens an der Verursachung des Schadens und damit zur Ablehnung der Entschädigungsleistung.

Die Ausgestaltung und Anforderungen in behördlichen und gerichtlichen Verfahren in Deutschland kollidieren zum Teil mit der Situation der Betroffenen. Die Verfahrenswege sind stark formalisiert und erfordern offizielle Nachweise oder Belege, die Betroffene des Menschenhandels zum Teil nicht beibringen können. Schwierigkeiten bereiten auch die Anforderungen an ihre Glaubwürdigkeit sowie die Beweislast für die Tat und den Schaden. Sehr belastend sind die wiederholten Aussagen bei Polizei, Staatsanwaltschaft, im Gericht und unter Umständen noch einmal bei den Versorgungsämtern.

Hindernisse auf Seiten der Betroffenen

Die gerichtliche Geltendmachung von Entschädigungs- und Lohnansprüchen verursacht Kosten, nimmt Zeit in Anspruch und stellt eine Belastung für die Betroffenen dar. Insbesondere dann, wenn diese Nachteile behördlicher oder gerichtlicher Verfahren den geldwerten und ideellen Vorteil der Entschädigung und Entlohnung überwiegen. Die Betroffenen haben sich zum Teil auch gegen die Geltendmachung ihrer Rechte entschieden. Die Bereitschaft und die Fähigkeit zur Durchführung eines Verfahrens hängen zum Teil davon ab, welchen Stellenwert das Thema in der Beratung hat und welche Unterstützungsmöglichkeiten und Erfolgsaussichten den Betroffenen aufgezeigt werden können.

Hindernisse in den rechtlichen Grundlagen

Der Zugang zu staatlicher Entschädigung auf der Grundlage des Opferentschädigungsgesetzes erweist sich in verschiedenen Aspekten als problematisch für Betroffene von Menschenhandel. Die Voraussetzung des tätlichen Angriffs in Deutschland nach § 1 OEG schließt derzeit die Betroffenen von einer Entschädigung aus, die von Tätern und Täterinnen „nur“ über die Bedrohung von Kindern oder Angehörigen in die Ausbeutungssituation gezwungen oder dort gehalten werden oder gegen die Gewalt nur im Herkunftsland erfolgt ist.

Ein Ausschlussgrund für die Leistung kann nach § 2 Abs. 2 OEG darin liegen, dass die geschädigte Person es unterlassen hat, unverzüglich Anzeige bei einer für die Strafverfolgung zuständigen Behörde zu erstatten. Betroffene von Menschenhandel benötigen häufig eine längere Stabilisierungsphase, um die Tat offenzulegen. Zum Teil können sie sich selbst aus der Situation befreien und gelangen dann erst deutlich später mit der Unterstützung von Beratungsstellen zu dem Entschluss, die Tat anzuzeigen.

Insgesamt passen die Verläufe von Menschenhandel nicht zu dem Bild einer Gewalttat wie es dem OEG zugrunde liegt. Menschenhandel verläuft häufig grenzüberschreitend, die Phase der erzwungenen Arbeit – sei es auf einer Baustelle oder in einem Bordell – dauert zum Teil über Monate oder Jahre. Gesundheitsschäden, insbesondere psychische Beeinträchtigungen, die in dieser Zeit verursacht werden, sind zum Teil nur schwer auf einen spezifischen tätlichen Angriff zurückzuführen. Darüber hinaus prägen Illegalität, Abhängigkeitsverhältnisse, zum Teil schwere Gewalthandlungen sowie eigene Migrationsziele die Tatverläufe und erschweren es den Betroffenen, sich unverzüglich gegen die Täter und Täterinnen zu stellen und passgenaue, anspruchsbegründende Informationen zu vermitteln.

Im Hinblick auf die rechtliche Beratung und Vertretung der Betroffenen des Menschenhandels weist die staatliche Rechtshilfe Lücken und Schwierigkeiten auf. Der niedrige staatliche Beratungshilfesatz deckt die tatsächlichen Kosten für Sprachmittlung und die Aufklärung komplexer, rechtlicher Sachverhalte häufig nicht ab. Kommt es nicht zu einer Anklageerhebung wegen Menschenhandels, stehen über die Beratungshilfe hinaus keine Mittel für die Begleitung zu polizeilichen Vernehmungen oder mehrfache Beratungstermine zur Verfügung.

Wird im Fall eines Gerichtsverfahrens Prozesskostenhilfe nicht gewährt, entsteht eine Kostenlücke. Darüber hinaus besteht für Betroffene im Vorfeld der Durch-

setzung ihrer Entschädigungs- und Lohnansprüche oft die zwingende Notwendigkeit, ihren Aufenthaltsstatus zu klären und Ansprüche auf Unterbringung oder Alimentierung geltend zu machen. Die rechtliche Unterstützung und Vertretung von Betroffenen des Menschenhandels findet derzeit überwiegend im Bereich der Strafverfahren wegen Frauenhandel statt und wird über Information, Sprachmittlung sowie Begleitung von Seiten der Beratungsstellen und kostengünstiger Arbeit von Seiten der spezialisierten Anwältinnen und Anwälten gewährleistet.

Prozesskostenhilfe wird nur gewährt, wenn die Sache Aussicht auf Erfolg hat. Dies ist für Verfahren, mit denen nicht viel Erfahrung besteht und mit denen zum Teil auch Neuland beschritten wird, nicht absehbar.

Die Erfahrungen mit zusätzlichen Rechtshilfemöglichkeiten, wie zum Beispiel die Sonderleistungen für Opfer von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung des Ministeriums für Generationen, Familie, Frauen und Integration in Nordrhein-Westfalen, zeigen die Schwächen der staatlichen Rechtshilfe deutlich auf. Die acht antragsberechtigten Fachberatungsstellen verwenden diese Gelder ausschließlich, um Lücken bei der Finanzierung aufenthaltsrechtlicher Auseinandersetzungen zu füllen, die unzureichende Vergütung der Nebenklagevertretung aufzubessern sowie die Beratung im Vorfeld gerichtlicher Auseinandersetzungen angemessen zu finanzieren.

4.3 Empfehlungen

Ein Gesamtkonzept zur Beförderung einer konsequenten Entschädigungs- und Entlohnungspraxis muss auf mehreren Ebenen wirken und die unterschiedlichen Entwicklungsstadien im Hinblick auf die Bekämpfung des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung einerseits sowie zur Arbeitsausbeutung andererseits berücksichtigen. Gleichzeitig sollte eine getrennte Bearbeitung beider Bereiche vermieden werden, um die jeweiligen Erfahrungen der beiden Betroffenengruppen mit der Durchsetzung von Lohn- oder Schadensersatzforderungen wechselseitig nutzbar machen zu können.

Die Ergebnisse der Untersuchung führen zu Empfehlungen in verschiedenen Handlungsfeldern, die erste Schritte zur Realisierung einer neuen Praxis sein können:

Auf der Ebene des Unterstützungssystems

Im Bereich des Unterstützungssystems für Betroffene der sexuellen Ausbeutung sollte zunächst geprüft werden,

inwieweit die Angebote in den einzelnen Segmenten – Unterbringung, rechtliche und psychosoziale Beratung, Begleitung in Gerichtsverfahren – für die Unterstützung von Betroffenen von Arbeitsausbeutung passend sind beziehungsweise ausgebaut werden können. Dies gilt insbesondere auch für männliche Betroffene.

Das Thema Lohn und Entschädigung sollte in der Unterstützungsstruktur gegen Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung über den Informationsaustausch und über Fortbildungen von Beratungsstellen und spezialisierten Rechtsanwälten und Rechtsanwältinnen gestärkt werden. Die Fachberatungsstellen sollten – sofern nicht vorhanden – ein Beratungskonzept für die Unterstützung von Betroffenen des Menschenhandels bei der Durchsetzung von Lohnforderungen entwickeln und erproben.

Auf der Grundlage vorhandener Erfahrungen mit der Entschädigung von Betroffenen des Frauenhandels sollten Wege der Entschädigung und Entlohnung unabhängig von einer Aussage im Strafverfahren entwickelt und erprobt werden.

Auf der Grundlage vorhandener und zu erwartender Erfahrungen sollte im Rahmen der Unterstützungsstruktur ein Austausch über erfolgreiche Praxis im Hinblick auf die jeweiligen Verfahrensarten und Verfahrenswege in Deutschland organisiert werden.

Auf der Ebene der Rechtsdurchsetzung

Betroffenen von Menschenhandel sollte dort, wo die staatliche Rechtshilfe zu kurz greift, modellhaft finanzielle Unterstützung gewährt werden, um kurzfristig den Einzelnen die Durchsetzung ihrer Rechte zu ermöglichen und mittel- bis langfristig damit das Thema Entschädigung und Entlohnung von „moderner Zwangsarbeit“ in der Rechtspraxis zu entwickeln und verankern.

Die Rechtshilfe sollte zum einen gezielt die Durchsetzung von Entschädigungs- und Entlohnungsansprüchen in gerichtlichen Verfahren sowie außergerichtlichen Verhandlungen mit Arbeitgebern beziehungsweise Tätern umfassen. Zum anderen sollte sie auch die Kosten für die Klärung grundsätzlicher Rechtsfragen im Vorfeld der Geltendmachung von Lohn und Entschädigung übernehmen, die seit Jahren immer wieder Gegenstand der Auseinandersetzung zwischen Sozial-, Ausländerbehörden und den Betroffenen sind.

Das bisherige Wissen im Hinblick auf die Verfahren über Entschädigung und Entlohnung basiert überwiegend auf Einzelfallschilderungen des Unterstützungssystems. Zur Generierung vertieften Wissens sollte eine

bundesweite Sammlung von Verfahren mit Bezug zu Entschädigung und Lohn initiiert werden.

Auf dieser Grundlage können dann „best and worst practice“-Fälle identifiziert und im Hinblick auf weitere Schwachstellen bei der Durchsetzung von Rechten analysiert werden.

Auf der Ebene der Vernetzung

Die Vernetzungsstruktur im Bereich des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung hat sich als erfolgreich erwiesen. Daher sollten vorhandene Ansätze für die Bekämpfung der Arbeitsausbeutung nutzbar gemacht, ausgebaut und dem Aufbau neuer Strukturen soweit möglichst vorgezogen werden.

Wie bereits in einzelnen Bundesländern begonnen, sollten flächendeckend die vorhandenen regionalen Kooperationsstrukturen gegen Frauenhandel um staatliche wie nichtstaatliche Akteure aus dem Bereich der Arbeitsausbeutung – Gewerkschaften, Arbeitgebervertretungen, Kontrollbehörden, spezialisierte Organisationseinheiten von Polizei und Staatsanwaltschaft, Arbeitsagenturen und Migrantenorganisationen – erweitert werden.

Die Bund-Länder-AG sollte ihren Zuständigkeitsbereich auf den gesamten Bereich des Menschenhandels erweitern.

Die bilateralen Kooperationsbeziehungen zwischen Fachberatungsstellen und spezialisierten Anwälten und Anwältinnen sollten flächendeckend um die regelhafte Zusammenarbeit mit auf das Arbeitsrecht spezialisierten Anwälten und Anwältinnen erweitert werden.

Um über das derzeit vorliegende anekdotische Einzelfallwissen hinaus zu gesicherten Erkenntnissen über das Ausmaß und die Erscheinungsformen des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung zu gelangen und daraus Strategien für eine bedarfsgerechte Unterstützung der Betroffenen zu entwickeln, sollte in einer ausgewählten Region modellhaft ein Koordinierungsgremium aufgebaut werden. Dies führt staatliche wie nichtstaatliche Einrichtungen zusammen und entwickelt unter anderem beispielhaft regionale Strategien für eine effektive Durchsetzung von Lohn- und Entschädigungsansprüchen.

Die Erfahrungen in Deutschland bei der Geltendmachung von Lohn und Entschädigung durch Betroffene des Menschenhandels sollten in die sich auf der europäischen Ebene zu dem Thema beginnende Vernetzung eingebracht und mit den Erfahrungen anderer Länder

verglichen werden. Positive Erfahrungen anderer europäischer Länder sind daraufhin auf ihre Übertragbarkeit zu prüfen und für Deutschland nutzbar zu machen.

Die im Rahmen der regionalen Kooperationsstrukturen stattfindenden Fortbildungen für Strafverfolgungsbehörden und Gerichte sollten das Thema Lohn und Entschädigung der Betroffenen aufnehmen.

Auf der politischen Ebene

Deutschland sollte die Ratifikation und Umsetzung der Europaratskonvention gegen Menschenhandel vorantreiben.

In Umsetzung der EG-Richtlinie über Mindeststandards für „Sanktionen gegen Personen, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthalt beschäftigen“, sollten Regelungen getroffen werden, die die faktische Durchsetzbarkeit von Lohnansprüchen entsprechend den Vorgaben der Richtlinie verbessern, wie etwa durch die Gewährung von zeitlich begrenzten Aufenthaltsrechten. Hier bietet sich zumindest die Möglichkeit, den Kreis derer, die im Zusammenhang mit einem Strafverfahren eine Aufenthaltserlaubnis bekommen und somit faktisch in die Lage versetzt werden, auch ihre Lohnansprüche geltend zu machen, zu erweitern. Schwere Formen der Arbeitsausbeutung, die nicht von § 233 StGB erfasst sind, könnten davon erfasst sein.

Bei der Umsetzung der Richtlinie sollte in Zusammenarbeit mit dem Unterstützungssystem ein Konzept erarbeitet werden, das die vorgesehene Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur regelmäßigen Information aller Betroffenen über ihre Rechte aus dem Arbeitsverhältnis vor der Vollstreckung einer Ausweisung effektiv umsetzt.

Vor dem Hintergrund der aufgezeigten unüberwindbaren Schwierigkeiten einiger Betroffener bei der Durchsetzung ihrer Ansprüche sollte die Errichtung eines staatlichen Fonds für die direkte Entschädigung in Härtefällen erwogen werden.

Auf Grund des sehr beschränkten Zugangs zu staatlicher Entschädigung für Betroffene von Menschenhandel sollte insbesondere im Hinblick auf die erneut formulierte Verpflichtung zur Entschädigung in der Europaratskonvention gegen Menschenhandel der Anwendungsbereich des Opferentschädigungsgesetzes überprüft werden.

In Anbetracht des geringen Anwendungsgrades von Adhäsionsverfahren sollten für die gerichtliche Ebene Anreizsysteme zur vermehrten Durchführung dieses Verfahrens etabliert werden.

Literaturverzeichnis

- Antislavery International** (2006): Trafficking for Forced Labour in Europe. Report on a study in the UK, Ireland, Czech Republic and Portugal. London.
- Arbeitsgemeinschaft Schattenbericht** (2000): Alternativbericht zum 5. Bericht der Bundesregierung Deutschland zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW).
- Bosse, Rolf / Anette Schmidt** (2007): Leistungen nach SBG II/XII für Angehörige eines EU-8-Mitgliedsstaates, Bulgariens oder Rumäniens, bei denen konkrete Hinweise vorliegen, dass sie Opfer von Menschenhandel geworden sind. Gutachten im Auftrag der Koordinierungsstelle gegen Frauenhandel e.V. (KOOFRA). Hamburg.
- Bundesministerium des Innern / Bundesministerium der Justiz** (2001): Erster Periodischer Sicherheitsbericht. Berlin.
- Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel** (2007): Arbeitspapier zur Standardisierung der Aus- und Fortbildung im Deliktbereich Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung. Materialien zur Gleichstellungspolitik Nr. 106. Bundesministerium für Familie, Frauen, Senioren und Jugend.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2007): Asyl in Zahlen 2007. Nürnberg.
- Bundeskriminalamt** (2004, 2005, 2006, 2007): Bundeslagebild Menschenhandel. Pressefreie Kurzfassungen. <http://www.bka.de>
- Bundeskriminalamt** (2007): Bundeslagebild Organisierte Kriminalität. Pressefreie Kurzfassung. <http://www.bka.de/>
- Cyrus, Norbert** (2005): Menschenhandel und Arbeitsausbeutung in Deutschland. Internationales Arbeitsamt. Genf: ILO.
- Commission of the European Communities** (2005): Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Fighting trafficking in human beings – an integrated approach and proposals for an action plan. Brussels.
- European Commission. Directorate-General Justice, Freedom, Security** (Hg.) (2004): Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings. Brussels.
- Fischer, Thomas** (2009): Strafgesetzbuch und Nebengesetze. Kurzkommentar. München.
- Follmar-Otto, Petra** (2007): Menschenrechtliche Instrumente gegen Menschenhandel. In: Jahrbuch Menschenrechte. Schwerpunkt: Sklaverei heute, S. 63–76. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)** (1999): Osteuropas verkaufte Frauen – Wege zur effektiven Bekämpfung des Menschenhandels. Bonn.
- Herbst, Kai-Uwe / Georg Plüür** (2008): Das Adhäsionsverfahren Skript. <http://www.berlin.de/sen/justiz/gerichte/ag/tierg/service.html#%20Facts,%20Service,%20Info%20>
- Herz, Anette** (2005): Menschenhandel – Eine empirische Untersuchung zur Strafverfolgungspraxis. Duncker & Humblot, Berlin: Duncker & Humblot.
- Hillgruber, Christian** (2007): Schriftliche Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates Entwurf eines Gesetzes zur Begrenzung der Aufwendungen für die Prozesskostenhilfe (Prozesskostenhilfebegrenzungsgesetz – PKHBegrenzG). Bonn. http://www.bundestag.de/ausschuesse/a06/anhoerungen/Archiv/25_PKHBegrenzG/04_Stellungnahmen/Stellungnahme_Hillgruber.pdf
- International Labour Organisation (ILO)** (2005): A Global Alliance Against Forced Labour. Geneva.

- International Labour Organisation (ILO)** (2005a): Human Trafficking and Forced Labour Exploitation: Guidance for Legislation and Law Enforcement. Geneva.
- International Organisation for Migration (IOM)** (1998): Trafficked Migrant women in Germany, Report 2. Bonn.
- Jadwiga** (2007): Jahresbericht. München. <http://www.jadwiga-online.de/data/jahresbericht2007.pdf>
- Käsgen, Christiane** (2005): Länderfonds zur Unterstützung von Opfern von Menschenhandel. Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e.V. (Hg.).
- Kobra – Zentrale Koordinierungs- und Beratungsstelle für Opfer von Menschenhandel** (2007): Jahresbericht: Hannover. http://www.kobra-beratungsstelle.de/downloads/Jahresbericht_2007.pdf
- Koopmann-Aleksin, Kirstin** (2007): Internationale und europäische Rechtsinstrumente zur Bekämpfung des Menschenhandels. Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e.V. (Hg.).
- Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt gegen Frauen im Migrationsprozess (KOK)** (Hg.) (2009): Frauenhandel*n* in Deutschland: Frauenprojekte in Deutschland zur Problematik Frauenhandel, 2. Auflage. Berlin: BMFSFJ.
- Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt gegen Frauen im Migrationsprozess (KOK)** (2007): Stellungnahme des KOK zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der EU vom 05.06.2007. <http://www.kok-buero.de/data/Medien/KOKaktuelleStellungnahmeZuw.G.pdf>
- Kunz, Eduard / Gerhard Zellner** (1999): Opferentschädigungsgesetz. Gesetz über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten, 4. Auflage. München: C.H. Beck.
- Landau, Herbert / Ralph Bünger** (2005): Urteilsabsprachen im Strafverfahren. In: Zeitschrift für Rechtspolitik, S. 268-271.
- Lange, Jérôme** (2009): Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Verständigung im Strafverfahren. http://www.bundestag.de/ausschuesse/a06/anhoerungen/49_Deal/04_Stellungnahmen/Stellungnahme_Lange.pdf
- Lörsch, Martina** (2007): Schmerzensgelder bei Sexualdelikten. In: Streit-feministische Rechtszeitschrift, S. 152–160.
- Mentz, Ulrike** (2001): Frauenhandel als migrationsrechtliches Problem. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- OSCE/ODIHR** (2008): Compensation for Trafficked and Exploited Persons in the OSCE Region. Warsaw.
- OSCE/ODIHR** (2004): National Referral Mechanisms. Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons – A Practicel Handbook. Warsaw.
- Palandt, Heinrichs** (2008). Bürgerliches Gesetzbuch. Kurzkommentar. München.
- Prasad, Nivedita** (2008a): Frauenhandel in die sexuelle Ausbeutung. In: Frauenhandel*n* in Deutschland. Berlin: KOK.
- Prasad, Nivedita** (2008b): Hausangestellte von Diplomaten: In: Frauenhandel*n* in Deutschland. Berlin: KOK.
- Post, Claudia** (2008): Kampf gegen den Menschenhandel im Kontext des europäischen Menschenrechtsschutzes. Eine rechtsvergleichende Untersuchung zwischen Deutschland und Russland. Hamburg: Verlag Dr. Kovac.
- Rudat, Heike** (2007): An die Grenzen stoßen – Schwierigkeiten bei der Bekämpfung des Menschenhandels. Vortrag bei der gemeinsamen Fachtagung des Aktionsbündnisses gegen Frauenhandel, der Hanns-Seidel-Stiftung und Renovabis am 8.März 2007: Spiel ohne Grenzen? Frauenhandel bekämpfen – eine europäische Herausforderung.
- Schmitt, Anette** (2009): Der Zugang zu Leistungen nach SGB II bzw. SGB XII für Bürger/innen aus den neuen Mitgliedstaaten. <http://www.kok-buero.de/data/Medien/DiskussionspapierUberblickErgebnisseKOOFRAGutachtenSeptember2008.pdf?PHPSESSID=562fbc6c21005278a0ffad03af43723e>
- Schwarze, Sarah** (2007): Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft. KOK.
- Spieß, Katharina** (2007): Die Wanderarbeitnehmerkonvention der Vereinten Nationen – Ein Instrument zur Stärkung der Rechte von Migrantinnen und Migranten in Deutschland. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.



Abkürzungsverzeichnis

AEntG	Arbeitnehmer-Entsendegesetz
AsyblG	Asylbewerberleistungsgesetz
AufentG	Aufenthaltsgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGH	Bundesgerichtshof
BKA	Bundeskriminalamt
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
CAT	Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)
CEDAW	Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women)
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention (Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms)
EU	Europäische Union
Europol	Europäisches Polizeiamt (European Police Office)
FBS	Fachberatungsstellen gegen Menschenhandel
GG	Grundgesetz
GRETA	Expertengruppe für Maßnahmen gegen Menschenhandel (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings)
ICERD	Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination)
ILO	Internationale Arbeitsorganisation (International Labour Organization)
IOM	Internationalen Organisation für Migration (International Organization for Migration)
Kobra	Zentrale Koordinierungs- und Beratungsstelle für Opfer von Menschenhandel
KOK	Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e.V.
NGO	Nichtregierungsorganisation (Non Governmental Organization)
NRW	Nordrhein-Westfalen
OEG	Opferentschädigungsgesetz
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PKH	Prozesskostenhilfe
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik
RVG	Rechtsanwaltsvergütungsgesetz
SchwarzArbG	Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung

SGB	Sozialgesetzbuch
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
UN	Vereinte Nationen (United Nations)
UNHCHR	Hoher Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte (United Nations High Commissioner for Human Rights)
UNODC	Büro der vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (United Nations Office on Drugs and Crime)
ver.di	Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft
ZAPO	Zentrale Integrierte Anlaufstelle für Pendler und Pendlerinnen aus Osteuropa (Projekt)
ZPO	Zivilprozessordnung





