



Deutsches Institut  
für Menschenrechte

Berichterstattungsstelle Menschenhandel

# Monitor Menschenhandel in Deutschland

Erster Periodischer Bericht

## Das Institut

Das **Deutsche Institut für Menschenrechte** ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 DIMR-Gesetz).

Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung von UN-Behindertenrechtskonvention und UN-Kinderrechtskonvention sowie der Berichterstattung zu den Konventionen des Europarats zu Menschenhandel und zu Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt betraut worden. Hierfür hat es entsprechende Monitoring- und Berichterstattungsstellen eingerichtet.

## Berichterstattungsstelle Menschenhandel

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist von der Bundesregierung damit betraut worden, eine unabhängige Berichterstattungsstelle zu Menschenhandel einzurichten. Sie hat die Aufgabe, die Umsetzung der Europaratskonvention gegen Menschenhandel und der EU-Menschenhandelsrichtlinie in Deutschland unabhängig zu beobachten und zu begleiten.

## Redaktion

Dieser Bericht wurde von der Berichterstattungsstelle Menschenhandel erarbeitet:

**Anna Bußmann-Welsch, Dr. Marie Diekmann, Charlotte Felbinger, Vinda Gouma, Dr. Konstantin Häusler, Anne-Kathrin Krug und Tobias Seitz** sind wissenschaftliche Mitarbeiter\*innen in der Berichterstattungsstelle Menschenhandel. **Naile Tanış** ist die Leiterin der Berichterstattungsstelle Menschenhandel des Deutschen Instituts für Menschenrechte.

## Mitwirkende

Manuela Baiker, Helga Gläser, Sina Kahlmeier, Bettina Krestel, Maya Krystosek, Stefanie Naumann, Prof. Dr. Beate Rudolf, Dr. Miriam Schroer-Hippel, Teona Tschaidse

Berichterstattungsstelle Menschenhandel

# Monitor Menschenhandel in Deutschland

Erster Periodischer Bericht



# Grußwort

Sehr geehrte Damen und Herren,

Menschenhandel ist moderne Sklaverei. Davon sind auch in Deutschland Menschen betroffen. Beispielsweise wenn sie zur Prostitution gezwungen werden oder sich in ausbeuterischen und unwürdigen Arbeitsverhältnissen wiederfinden. Für die Betroffenen ist die Situation verheerend. Darum ist es unsere Pflicht, sie zu schützen und Menschenhandel entschieden zu bekämpfen.

Ich freue mich daher sehr, dass es uns gelungen ist, in dieser Legislaturperiode die unabhängige Berichterstattungsstelle Menschenhandel am Deutschen Institut für Menschenrechte einzurichten. Wir folgen damit der wiederholten Empfehlung der Expertengruppe des Europarats (GRETA) sowie den Vorgaben der EU-Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels. Denn wenn wir Menschenhandel wirksam zurückdrängen wollen, brauchen wir aussagekräftige Daten und fundierte Handlungsempfehlungen, um Betroffene und ihre Rechte effektiv zu schützen.

Genau hier setzt die unabhängige Berichterstattungsstelle zu Menschenhandel an. Sie sammelt Daten und wertet diese aus. Sie macht Trends und Entwicklungen über den Menschenhandel in Deutschland sichtbar. Außerdem erarbeitet sie Handlungsempfehlungen für Politik und Verwaltung. Sie trägt dazu bei, internationale Vorgaben effektiv umzusetzen und unterstützt die Maßnahmen der Bundesregierung.

Der vorliegende Bericht enthält eine Auswertung der zusammengeführten Daten zu Menschenhandel aus Bund, Ländern und Zivilgesellschaft. Außerdem gibt er einen Überblick über die wichtigsten Gesetzgebungs- und Reformprozesse sowie aktuelle Entwicklungen aus der Rechtsprechung. Daneben geht es um die Themen Arbeitsausbeutung und Nationale Verweisungsstrukturen für Betroffene von Menschenhandel (National Referral Mechanism, NRM).

Die unabhängige Berichterstattungsstelle zu Menschenhandel ist allen, die Menschenhandel bekämpfen und die Betroffenen wirksam schützen wollen, ein außerordentlich wichtiger Partner.

*Lisa Paus*



**Lisa Paus**

Bundesministerin für Familie, Senioren,  
Frauen und Jugend



# Vorwort

Menschenhandel in all seinen Ausbeutungsformen verhindern und bekämpfen – dazu verpflichten die Europaratskonvention gegen Menschenhandel und die EU-Richtlinie gegen Menschenhandel. Beide Vereinbarungen stellen die von Menschenhandel Betroffenen in den Mittelpunkt und fordern Achtung, Schutz und Gewährleistung ihrer Menschenrechte ein.

Mit dem ersten periodischen Bericht „Monitor Menschenhandel in Deutschland“ leistet die Berichterstattungsstelle Menschenhandel des Deutschen Instituts für Menschenrechte einen Beitrag zur Überprüfung des Umsetzungsstandes beider europäischer Rechtsinstrumente in ausgewählten Bereichen und formuliert daraus resultierende Handlungsbedarfe.

Der Bericht richtet sich an Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft, Wissenschaft und die interessierte Öffentlichkeit und soll zukünftig alle zwei Jahre veröffentlicht werden. Er befasst sich datenbasiert mit dem Phänomen Menschenhandel aus menschenrechtlicher Perspektive und orientiert sich an den Verpflichtungen aus der Europaratskonvention und der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel. Zentrales Anliegen der Berichterstattungsstelle ist es, den Zugang zu Schutz und Unterstützung für Betroffene zu verbessern und künftige Menschenrechtsverletzungen zu verhindern.

Eine zentrale Voraussetzung für die Erstellung des Berichts war die gute Zusammenarbeit mit allen datenhaltenden staatlichen und nicht staatlichen

Stellen. Ohne sie wäre die Erarbeitung dieses periodischen Berichts nicht möglich gewesen. Unser Dank gilt daher besonders den Bundes- und Länderministerien und den zivilgesellschaftlichen Organisationen. Wir wissen um die zusätzlichen Belastungen, die durch die Zulieferung der Daten entstanden sind.

In diesem Jahr sind auf europäischer sowie nationaler Ebene zahlreiche Maßnahmen geplant und teilweise schon umgesetzt worden, um Menschenhandel und Ausbeutung effektiver zu bekämpfen und Betroffene besser zu schützen und zu unterstützen. Die geänderte EU-Richtlinie gegen Menschenhandel trat am 14. Juli 2024 in Kraft, die Expert\*innengruppe GRETA hat ihren dritten Bericht über die Situation in Deutschland am 7. Juni 2024 veröffentlicht und die Bundesregierung plant, noch in dieser Legislaturperiode einen Nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung von Menschenhandel sowie einen weiteren gegen Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit zu verabschieden. Diese Entwicklungen werden im Bericht ebenfalls dargestellt und analysiert.

Der vorliegende Bericht soll einen Beitrag zu guter Politik von Bund und Ländern, zu besserem Schutz und Unterstützung von Betroffenen und zur stärkeren Prävention und Verhütung von Menschenhandel leisten.

Wir wünschen Ihnen eine informative und erhellende Lektüre!

Berlin, Oktober 2024



**Professorin Dr. Beate Rudolf**  
Direktorin des Deutschen Instituts  
für Menschenrechte



**Naile Tanış**  
Leiterin der Berichterstattungsstelle  
Menschenhandel

# Inhalt

<b>Grußwort</b>	<b>5</b>
-----------------	----------

---

<b>Vorwort</b>	<b>7</b>
----------------	----------

---

<b>Kurzbeschreibung</b>	<b>13</b>
-------------------------	-----------

---

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>15</b>
----------	-------------------	-----------

---

1.1	Was ist Menschenhandel?	16
1.2	Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel	18
1.3	Warum braucht es den Monitor Menschenhandel in Deutschland?	19
1.4	Aufbau des Berichts	20

<b>2</b>	<b>Statistiken zum Ausmaß von Menschenhandel in Deutschland</b>	<b>21</b>
----------	---	-----------

---

2.1	Einleitung	22
2.2	Zentrale Erkenntnisse	24
2.3	Statistiken zu Ermittlungsverfahren	27
2.4	Statistiken von Beratungsstellen	33
2.4.1	Beratungsstatistik des KOK e.V.	33
2.4.2	Beratungsstatistiken der Landesministerien	36
2.4.3	Arbeitsrechtliche Beratungsstellen	39
2.4.4	Hilfetelefon „Gewalt gegen Frauen“	43
2.4.5	Pilot Berlin: Kinder- und Jugendhilfe	45
2.4.6	Bundesfachverband unbegleitete minderjährige Flüchtlinge	46



2.5	Daten zu Tatverdächtigen und Verurteilten	47
2.5.1	Statistiken zu Ermittlungsverfahren	47
2.5.2	Strafverfolgungsstatistik	48
2.6	Schnittmengen von Statistiken	50
2.7	Empfehlungen	51

### 3      **Umsetzungsstand der Europaratskonvention und der EU-Richtlinie** **53**

---

3.1	Indikatorenbasiertes Monitoring	54
3.2	Datenerhebung	56
3.3	Zentrale Erkenntnisse	57
3.4	Strategischer und institutioneller Rahmen	58
3.4.1	Strategiedokumente	61
3.4.2	Kooperationsdokumente	62
3.4.3	Gremien zur Koordination der Zusammenarbeit	63
3.4.4	Bundesweite Fachorganisationen	65
3.4.5	Berichterstattung und Koordinierung	66
3.4.6	Fazit und Empfehlungen	66
3.5	Prävention	67
3.5.1	Kampagnen und Programme zur Sensibilisierung	69
3.5.2	Forschungsprojekte	72
3.5.3	Präventionsarbeit der (Fach-)Beratungsstellen	72
3.5.4	Polizeiliche Präventionsarbeit	73
3.5.5	Beratungsangebote für Sexarbeiter*innen	73
3.5.6	Arbeitsrechtliche Beratungsstellen für Migrant*innen	75
3.5.7	Schutz von Geflüchteten	77
3.5.8	Fazit und Empfehlungen	79
3.6	Identifizierung von Betroffenen	81
3.6.1	Umsetzung in Deutschland	83
3.6.2	Schulungen	83
3.6.3	Asylverfahren	85
3.6.4	Finanzkontrolle Schwarzarbeit	90
3.6.5	Polizei	92
3.6.6	Fazit und Empfehlungen	95
3.7	Unterstützung der Betroffenen	96
3.7.1	Beratung	98
3.7.2	Unterkunft	103
3.7.3	Lebensunterhaltssicherung	111
3.7.4	Medizinische Versorgung und psychologische Hilfe	111
3.7.5	Fazit und Empfehlungen	112

3.8	Erholungs- und Bedenkzeit	114
3.8.1	Rechtliche Umsetzung	115
3.8.2	Schulungen für relevante Behörden	118
3.8.3	Erteilung von Bedenk- und Stabilisierungsfristen in der Praxis	118
3.8.4	Fazit und Empfehlungen	119
3.9	Aufenthaltstitel	120
3.9.1	Übersicht der Indikatoren	121
3.9.2	Rechtliche Umsetzung in Deutschland	121
3.9.3	Bewertung der Rechtsgrundlage	123
3.9.4	Erteilung von Aufenthaltstiteln für Betroffene in der Praxis	127
3.9.5	Verlängerung von Aufenthaltstiteln	130
3.9.6	Fazit und Empfehlungen	130
3.10	Entschädigung für Betroffene von Menschenhandel	131
3.10.1	Information über Gerichts- und Verwaltungsverfahren	133
3.10.2	Unentgeltlicher Rechtsbeistand	136
3.10.3	Entschädigung durch Täter*innen	137
3.10.4	Staatliche Entschädigung	138
3.10.5	Fazit und Empfehlungen	141

## **4 Monitoring der Gesetzgebung und der Rechtsprechung** **143**

---

4.1	Monitoring der Gesetzgebung	144
4.2	Rechtsakte auf europäischer Ebene	144
4.2.1	EU-Richtlinie gegen Menschenhandel	144
4.2.2	Vorschlag zur Änderung der Opferschutz-Richtlinie	147
4.2.3	Richtlinie über die kombinierte Erlaubnis für Drittstaatsangehörige	148
4.2.4	Verbot von in Zwangsarbeit hergestellten Produkten auf dem Unionsmarkt	149
4.2.5	EU-Lieferkettengesetz	150
4.2.6	EU-Richtlinie zur Plattformarbeit	150
4.2.7	Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt	151
4.2.8	Verordnung zur Verlängerung einer Maßnahme zum Schutz vor sexuellem Kindesmissbrauch	151
4.2.9	Gesetz über digitale Dienste	152
4.2.10	Richtlinie über die Abschöpfung und Einziehung von Vermögenswerten	153
4.2.11	Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems	153

4.3	Nationale Gesetzgebung	155
4.3.1	Neues SGB XIV	155
4.3.2	Fachkräfteeinwanderungsgesetz	156
4.3.3	Chancen-Aufenthaltsrecht	157
4.3.4	Gesetz zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren	157
4.3.5	Ergänzung von § 46 StGB	158
4.3.6	Gesetz zur Fortentwicklung des Völkerstrafrechts	159
4.3.7	Gesetz zur Regelung der Entsendung von Kraftfahr*innen	159
4.3.8	Postrechtsmodernisierungsgesetz	160
4.4	Völkerrechtliche Rechtsakte	160
4.4.1	Gesetz zum Arbeitsschutz in der Landwirtschaft	160
4.4.2	Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte	161
4.5	Fazit	161
4.6	Monitoring Rechtsprechung	162
4.7	EGMR-Entscheidungen	163
4.7.1	Entschädigung für entgangenen Lohn von Täter*innen	163
4.7.2	Staatliche Pflicht zur effektiven Strafverfolgung	164
4.7.3	Anwendung des Non-Punishment-Prinzips	164
4.8	Entscheidungen deutscher Gerichte	165
4.9	Schulung von Richter*innen	166
4.10	Fazit	166

## **5      Schwerpunktthemen der Jahre 2023 und 2024      167**

---

5.1	2023: Nationaler Verweisungsmechanismus	168
5.1.1	Was ist ein NRM?	168
5.1.2	Aktivitäten der Berichterstattungsstelle zum Thema NRM	169
5.1.3	Fazit und Empfehlungen	174
5.2	2024: Arbeitsausbeutung	175
5.2.1	Arbeitsausbeutung als Kontinuum	176
5.2.2	Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung	178
5.2.3	Ausmaß der Arbeitsausbeutung in Deutschland	178
5.2.4	Probleme der Strafverfolgungspraxis	182
5.2.5	Unterkünfte für Betroffene von Arbeitsausbeutung	186
5.2.6	Fazit und Empfehlungen	187

<b>6</b>	<b>Fazit</b>	<b>189</b>
<hr/>		
<b>7</b>	<b>Empfehlungen</b>	<b>193</b>
<hr/>		
<b>8</b>	<b>Literatur</b>	<b>197</b>
<hr/>		
<b>9</b>	<b>Abbildungen</b>	<b>209</b>
<hr/>		
<b>10</b>	<b>Tabellen</b>	<b>211</b>
<hr/>		
<b>11</b>	<b>Abkürzungen</b>	<b>213</b>
<hr/>		
<b>12</b>	<b>Glossar</b>	<b>220</b>
<hr/>		
<b>13</b>	<b>Anhang</b>	<b>223</b>
<hr/>		
13.1	Liste der Datenanhänge	223
13.2	Liste der Methodenanhänge	223

# Kurzbeschreibung

Seit November 2022 ist die Berichterstattungsstelle mit der kontinuierlichen und unabhängigen innerstaatlichen Berichterstattung zur Umsetzung der Europaratskonvention gegen Menschenhandel und der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel betraut. Der erste periodische Bericht „Monitor Menschenhandel in Deutschland“ beschreibt umfassend, wie sich das Phänomen Menschenhandel in Deutschland seit dem 1. Januar 2020 entwickelt hat und welche Anstrengungen Bund und Länder unternommen haben, um ihren menschen- und europarechtlichen Verpflichtungen in diesem Bereich nachzukommen.

Die Darstellung der Entwicklungen des Phänomens Menschenhandel und der Umsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen beruht auf einer umfangreichen Datenerhebung, an der sich Bundesministerien, nachgeordnete Behörden, Landesministerien und zivilgesellschaftliche Organisationen

beteiligt haben. Die Datenerhebung deckt den Zeitraum vom 1. Januar 2020 bis zum 31. Dezember 2022 ab und geht an ausgewählten Stellen auf aktuelle Entwicklungen ein. Für die Auswertung von Gesetzgebung und Rechtsprechung wurden Entwicklungen bis zum 31. Juli 2024 einbezogen. Zudem wurden öffentlich verfügbare Statistiken, Dokumente und Studien, darunter auch Drucksachen des Deutschen Bundestages und der Länder herangezogen. Zusätzlich werden Erkenntnisse zu den Arbeitsschwerpunkten der Berichterstattungsstelle für die Jahre 2023 zum „Nationalen Verweisungsmechanismus“ und 2024 zu „Arbeitsausbeutung“ dargestellt.

Der Bericht gibt umfangreiche Empfehlungen zu gesetzlichen Änderungen und Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Menschenhandel in Deutschland und zum Schutz der Betroffenen ab.



# 1 Einleitung

Menschenhandel geht einher mit schweren Menschenrechtsverletzungen: mit Unfreiheit, Zwang, Gewalt und massiver wirtschaftlicher Ausbeutung. Er findet tagtäglich in Deutschland statt – etwa in der Pflege, im Haushalt, in der Prostitution, in der Landwirtschaft, der fleischverarbeitenden Industrie oder im Baugewerbe. Besonders anfällig sind beispielsweise Menschen mit unsicherem Aufenthaltsstatus oder mit fehlenden Sprach- und Rechtskenntnissen. Die betroffenen Menschen werden wirtschaftlich ausgebeutet und in ihren grundlegenden Rechten verletzt sowie in ihrem Selbstbestimmungsrecht missachtet. Viele der Betroffenen bleiben im Verborgenen. Ein Grenzübertritt ist nicht zwangsläufig notwendig, denn Menschenhandel kann auch innerhalb eines Landes erfolgen.

In Deutschland sind die Europaratskonvention gegen Menschenhandel<sup>1</sup> und die EU-Richtlinie gegen Menschenhandel<sup>2</sup> rechtsverbindlich. Die Konvention ist in Deutschland 2013 in Kraft getreten und wird durch die unabhängige Expert\*innen-Gruppe GRETA auf ihre Umsetzung hin geprüft. Die EU-Richtlinie ist bereits 2011 in Kraft getreten und wurde 2016 in Deutschland umgesetzt. Sie wurde reformiert und trat am 14. Juli 2024 in Kraft, Richtlinie (EU) 2024/1712. Beide Rechtsinstrumente verpflichten die Staaten nicht nur zu effektiver Strafverfolgung und Prävention, sondern geben auch Maßstäbe für den menschenrechtlichen Schutz und die Unterstützung von Betroffenen vor. Die Umsetzung dieser Verpflichtungen sollte durch eine unabhängige Stelle beobachtet und bewertet werden. Mit dem vorliegenden Bericht kommt die Berichterstattungsstelle nun erstmals dieser Aufgabe nach. Der nächste „Monitor Menschenhandel in Deutschland“ wird Ende 2026 veröffentlicht.

## 1.1 Was ist Menschenhandel?

Das Palermo-Protokoll aus dem Jahr 2000<sup>3</sup> ist das erste internationale Dokument, das Menschenhandel umfassend definiert und alle Altersgruppen sowie Ausbeutungsformen beinhaltet. Die Europaratskonvention sowie die EU-Richtlinie gegen Menschenhandel haben sich an der Definition von Menschenhandel des Palermo-Protokolls orientiert und sind die für die Arbeit der Berichterstattungsstelle maßgeblichen Rechtsdokumente.

Nach Artikel 4 der Europaratskonvention wird Menschenhandel verstanden als Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme von Personen durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder andere Formen der Nötigung, 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, zum Zweck der Ausbeutung. Diese Definition wurde mit Ergänzungen und geringen Änderungen auch in der EU-Richtlinie übernommen. Nach beiden Definitionen besteht Menschenhandel aus drei Elementen: a) der Handlung der Täter\*innen, b) den angewendeten Mitteln zur Durchführung dieser Handlung, c) dem Zweck der Handlung – Ausbeutung in verschiedenen Formen.

Die Europaratskonvention (Art. 4 Abs. b) und die EU-Richtlinie (Art. 2 Abs. 4) stellen klar, dass die Einwilligung einer Person in die beabsichtigte Ausbeutung nichts an der rechtlichen Bewertung ändert. Sobald eines der genannten Mittel eingesetzt wurde, gilt die Tat als Menschenhandel.

Sind Kinder und Jugendliche von Menschenhandel betroffen, ist der Tatbestand des Menschenhandels auch dann erfüllt, wenn dabei keines der genannten Zwangsmittel angewendet wurde; es genügt, dass eine der genannten Handlungen zum

1 Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels, im weiteren Textverlauf kurz Europaratskonvention gegen Menschenhandel oder Europaratskonvention.

2 EU-Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer, im weiteren Textverlauf kurz EU-Richtlinie gegen Menschenhandel oder EU-Richtlinie.

3 Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität.



Zweck der Ausbeutung vorgenommen wird (Art. 4 Abs. c Europaratskonvention und Art. 2 Abs. 5 EU-Richtlinie).

Der deutsche Gesetzgeber hat mit dem Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung des Menschenhandels und zur Änderung des Bundeszentralregistergesetzes sowie des Achten Buches Sozialgesetzbuch im Jahr 2016 die Vorgaben der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel umgesetzt. Durch diese Gesetzesreform wurde der Straftatbestand Menschenhandel an die internationale Definition angepasst, indem alle Ausbeutungsformen ins Strafgesetzbuch aufgenommen wurden. Durch die Revision der EU-Richtlinie, die am 14. Juli 2024 in Kraft trat, kommen die Ausbeutung von Leihmutterschaft, von Zwangsheirat und von illegaler Adoption hinzu.

Nach § 232 Abs. 1 StGB handelt es sich um Menschenhandel, wenn eine andere Person unter Ausnutzung einer persönlichen oder wirtschaftlichen Zwangslage oder Hilflosigkeit, die mit dem Aufenthalt in einem fremden Land verbunden ist, angeworben, befördert, weitergegeben, beherbergt oder aufgenommen wird, um ausgebeutet oder in Sklaverei, Leibeigenschaft, Schuldknechtschaft oder ähnlichen Verhältnissen gehalten zu werden oder ihr rechtswidrig ein Organ entnommen werden soll. Zu den Ausbeutungsformen zählen nach Abs. 1 Nr. 1 Buchst. a bis d die Ausbeutung bei der Ausübung der Prostitution oder bei der Vornahme sexueller Handlungen, durch eine Beschäftigung, bei der Ausübung der Bettelei oder bei der Begehung von Straftaten. Sind die Betroffenen unter 21 Jahre alt, ist die Ausnutzung einer Zwangslage oder Hilflosigkeit nicht notwendig, um den Tatbestand zu erfüllen. Der vorliegende Bericht stellt die häufigsten Ausbeutungsformen, den Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung und den Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung, sowie Kinder und Jugendliche als Betroffenengruppe nach Möglichkeit gesondert dar.

An die Regelung des § 232 StGB, in der es um das Anwerben, Befördern, Weitergeben, Beherbergen und Aufnehmen der Person geht, schließen sich weitere Straftatbestände an, die das Veranlassen und Ausbeuten selbst unter Strafe stellen:

- Zwangsprostitution gem. § 232a StGB
- Zwangsarbeit gem. § 232b StGB
- Ausbeutung der Arbeitskraft gem. § 233 StGB
- Ausbeutung unter Ausnutzung einer Freiheitsberaubung gem. § 233a StGB

Frauen, Männer, selbst Kinder und Jugendliche werden in verschiedenen Branchen und Arbeitssektoren ausgebeutet, um wirtschaftliche Gewinne für die Täter\*innen zu erzeugen. Den Branchen, in denen Menschenhandel am häufigsten identifiziert wird, ist trotz ihrer Vielfältigkeit gemeinsam, dass sie personalintensiv sind und Menschen ohne spezielle Qualifikationen oder Sprachkenntnisse einen relativ niedrigherschweligen Zugang zu Beschäftigung bieten. Dies zeigt nicht zuletzt die Praxis der Fachberatungsstellen.<sup>4</sup>

Die Europaratskonvention und die EU-Richtlinie gegen Menschenhandel enthalten eine Reihe von Verpflichtungen zu Schutz- und Unterstützungsmaßnahmen für Betroffene von Menschenhandel und stellen deren Recht auf Schutz- und Unterstützungsleistungen in den Vordergrund.<sup>5</sup> Die Mitgliedstaaten sind frei in der Gestaltung dieser Schutz- und Unterstützungsmaßnahmen, da diese an bestehende Rechtssysteme und Akteursstrukturen angepasst werden müssen. Gleichzeitig enthalten die Rechtsdokumente Mindeststandards dafür, wie der Zugang zum sozialen Schutzsystem, unter anderem zum Lebensunterhalt, zu einer angemessenen und schützenden Unterkunft, medizinischer Versorgung, der Einräumung einer Erholungs- und Bedenkzeit für Betroffene aus Drittstaaten, zur Möglichkeit der Erteilung eines verlängerbaren Aufenthaltstitels sowie zur Gewährleistung des Zugangs zum Rechtssystem und zu Entschädigung ausgestaltet werden müssen. Hervorzuheben ist auch das Non-Punishment-Prinzip (Absehen von Bestrafungen) für Betroffene

<sup>4</sup> Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e. V. (2020b), S. 26.

<sup>5</sup> Diesbezüglich gilt auch das Palermo-Protokoll als eines der ersten Rechtsdokumente, das Schutz- und Unterstützungsmaßnahmen für Betroffene von Menschenhandel enthält.

von Menschenhandel, die zu rechtswidrigen Handlungen gezwungen wurden.

## 1.2 Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel

Mit der Einrichtung der Berichterstattungsstelle Menschenhandel ist Deutschland seiner Verpflichtung aus Art. 19 S. 1 der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel nachgekommen, die in ihrer ursprünglichen Fassung die Einsetzung nationaler Berichterstatter oder gleichwertiger Mechanismen vorsah. Auch kann nach Art. 29 Abs. 4 der Europaratskonvention jede Vertragspartei die Einrichtung einer Berichterstattungsstelle oder anderer Mechanismen für die Umsetzung erwägen.

Der neue Art. 19 Abs. 3 der geänderten EU-Richtlinie vom 14. Juli 2024 sieht nun vor, dass die Mitgliedstaaten unabhängige Stellen einrichten können, deren Aufgaben unter anderem darin bestehen können, die Umsetzung und die Wirkung von Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels zu überwachen, Bericht über die Angelegenheiten zu erstatten, die besondere Aufmerksamkeit der zuständigen nationalen Behörden erfordern, und Ursachen und Entwicklungen im Bereich des Menschenhandels zu bewerten. Wird eine solche Stelle eingerichtet, so können die Mitgliedsstaaten ihr eine oder mehrere Aufgaben aus Art. 19 Abs. 2 zuweisen. Unter anderem gehört dazu, die Ergebnisse der Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels zu messen, auch indem statistische Daten in enger Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft und Berichterstattung gesammelt werden. Die Schaffung einer unabhängigen Berichterstattungsstelle am Deutschen Institut für Menschenrechte wurde von der unabhängigen Expert\*innengruppe des Europarates gegen Menschenhandel (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings, GRETA) in ihrem letzten Evaluationsbericht ausdrücklich begrüßt.<sup>6</sup>

Mit dem Ziel, eine unabhängige Berichterstattungsstelle Menschenhandel einzurichten, förderte das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) im Zeitraum zwischen Januar 2020 und Oktober 2022 die konzeptionellen Vorarbeiten und Erprobung durch das Deutsche Institut für Menschenrechte. Im November 2022 wurde das Institut von der Bundesregierung damit betraut, eine unabhängige Berichterstattungsstelle zu Menschenhandel einzurichten. Sie hat die Aufgabe, die Umsetzung der Konvention des Europarats zu Menschenhandel und der EU-Menschenhandelsrichtlinie in Deutschland unabhängig zu beobachten und zu begleiten. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend finanziert die vierjährige Aufbauphase der Berichterstattungsstelle Menschenhandel. Die Arbeit der Berichterstattungsstelle ist menschenrechtsbasiert und stellt die Rechte der Betroffenen vom Menschenhandel in den Mittelpunkt.

Ziel der Berichterstattungsstelle ist es, die Umsetzung von Konvention und EU-Richtlinie zu fördern und dafür

- kontinuierliche Aufmerksamkeit für das Thema Menschenhandel zu generieren,
- eine bundeseinheitliche Datenerhebung voranzutreiben,
- empirisch fundierte Aussagen zum Umsetzungsstand der Konvention und der EU-Richtlinie zu treffen,
- politische Prozesse im Bereich Menschenhandel unabhängig und wissenschaftlich zu begleiten und die Rechte der Betroffenen dabei in den Vordergrund zu stellen.

Hierfür führt die Berichterstattungsstelle sowohl ein datenbasiertes als auch ein juristisches Monitoring durch. Dieses Monitoring bildet die Grundlage, um Handlungsbedarfe zu identifizieren und Empfehlungen an Politik und Verwaltung zu formulieren, damit Maßnahmen und Programme gegen Menschenhandel menschenrechtskonform ausgestaltet werden.

<sup>6</sup> Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (2024), Ziff. 25.

Kern des datenbasierten Monitorings sind die von der Berichterstattungsstelle entwickelten Menschenrechtsindikatoren,<sup>7</sup> anhand derer die Umsetzung der Konvention und der EU-Richtlinie in Bund und Ländern beobachtet und bewertet wird. Nach der Darstellung der verfügbaren Statistiken zum Ausmaß von Menschenhandel (Kapitel 2) wird der Umsetzungsstand des datenbasierten Monitorings in Kapitel 3 ausgeführt. Die Datengrundlage bilden Daten von Behörden auf Bundes- und Landesebene sowie von zivilgesellschaftlichen Organisationen. Diese Methode erlaubt es der Berichterstattungsstelle, evidenzbasierte Aussagen über den Umsetzungsstand der menschenrechtlichen Vorgaben in Deutschland zu machen. Das datenbasierte Monitoring bildet den Zeitraum vom 1. Januar 2020 bis zum 31. Dezember 2022 ab, darüber hinaus jedoch an ausgewählten Stellen auch aktuellere Entwicklungen.

Kern des juristischen Monitorings ist es, die Gesetzeslage und die Rechtsprechung in Deutschland auszuwerten und mit den menschenrechtlichen Vorgaben aus der Konvention und der EU-Richtlinie abzugleichen (Kapitel 4). Dafür werden die vertraglichen Verpflichtungen nach Artikeln geordnet abgebildet und ihre normativen Inhalte in einem knappen, einheitlichen Format dargestellt. So können etwaige Lücken deutlich werden. Für die Auswertung von Gesetzgebung und Rechtsprechung wurden Entwicklungen von 2022 bis zum 31. Juli 2024 einbezogen.

Die Berichterstattungsstelle setzt zudem jährlich einen fachlichen Schwerpunkt (Kapitel 5). Ausgangspunkt für die Festlegung der Schwerpunktthemen sind zum einen die Berichte von GRETA, zum anderen ist von Bedeutung, welchen Stellenwert ein Thema für die von Menschenhandel Betroffenen hat. Hinzu kommt die Relevanz für Entscheidungsträger\*innen auf Bundes- und Landesebene, für Verwaltung, Verbände und

Beratungsstellen. Die Relevanz bemisst sich an dem öffentlichen und fachlichen Diskurs auf Ebene von Politik, Zivilgesellschaft und Wissenschaft. In jedem Jahr wird das Schwerpunktthema öffentlichkeitswirksam in einer Publikation, auf einer Konferenz oder in einem Fachgespräch präsentiert und kommunikativ durch Medienarbeit, Social-Media-Aktionen und Videos begleitet.

Der Berichterstattungsstelle steht ein begleitender Beirat zur Seite, der interdisziplinär besetzt ist und aus neunzehn Mitgliedern aus den Bundes- und Landesressorts, der Zivilgesellschaft, der Strafverfolgung und der Wissenschaft besteht.

### 1.3 Warum braucht es den Monitor Menschenhandel in Deutschland?

Der Monitor Menschenhandel in Deutschland hat das Ziel, in regelmäßigen Abständen die Politik und die Öffentlichkeit sowohl über den Umsetzungsstand der Europaratskonvention und der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel zu informieren als auch Wissenslücken zu schließen und auf der Basis empirisch belegter Erkenntnisse Empfehlungen auszusprechen. Der vorliegende Bericht bündelt die dem Deutschen Institut für Menschenrechte zur Verfügung gestellten oder allgemein zugänglichen Daten und Entwicklungen aus verschiedenen Ressorts auf Bundes- und Landesebene sowie aus der Zivilgesellschaft, wertet sie systematisch aus und stellt die Ergebnisse der Politik und der Öffentlichkeit zur Verfügung.

Bisher existierten in Deutschland auf Bundesebene keine eigens eingerichteten Stellen, die eine Berichterstattungs- oder Monitoring-Funktion für den Bereich Menschenhandel entsprechend den Vorgaben der Europaratskonventionen und der EU-Richtlinie ausübten.<sup>8</sup> Mit der Einrichtung der

<sup>7</sup> Grundlage für das methodische Vorgehen der Berichterstattungsstelle bildet der durch das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte (Office of the High Commissioner for Human Rights – OHCHR) bereitgestellte Leitfaden zur Entwicklung von Menschenrechtsindikatoren; Büro des Hochkommissars für Menschenrechte (2012).

<sup>8</sup> GRETA stellte im Jahr 2019 im zweiten Evaluationsbericht zu Deutschland fest, dass für den Bereich Menschenhandel bisher keine unabhängige Berichterstattungsstelle in Deutschland existiert, Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (2019b), Ziff. 32. Auch der Trafficking in Persons Report 2021 des US-Außenministeriums empfiehlt für Deutschland dringend die Ernennung eines nationalen Berichterstatters und die Einrichtung eines einheitlichen und umfassenden Datenerfassungssystems, US Department of State (2021), S. 250.

Berichterstattungsstelle Menschenhandel wurde diese Lücke geschlossen.

Auch Daten, die staatliche und nicht staatliche Stellen erheben, werden aktuell nicht in optimaler Weise gebündelt, um Entwicklungen zum Thema Menschenhandel umfassend zu bewerten und die Umsetzung menschenrechtlicher Vorgaben systematisch zu erfassen.<sup>9</sup> Für den Bereich des Menschenhandels werden in verschiedenen Berichten und Statistiken ressort- und themenbezogene Daten veröffentlicht, wie etwa im „Bundeslagebild Menschenhandel und Ausbeutung“, das jährlich vom Bundeskriminalamts (BKA) veröffentlicht wird. Auf nicht staatlicher Ebene gibt es seit 2020 den jährlichen Datenbericht des Koordinierungskreises gegen Menschenhandel (KOK), der eine Auswertung von Beratungsstatistiken der im KOK organisierten Fachberatungsstellen darstellt. Zudem veröffentlicht die Servicestelle gegen Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel fortlaufend bundeslandspezifische Übersichten zu Strukturen und Initiativen gegen Zwangsarbeit und Arbeitsausbeutung und für die Unterstützung der Betroffenen. Mit ihren periodischen Berichten stellt die Berichterstattungsstelle Menschenhandel erstmals die dezentral vorliegenden Daten gebündelt und umfassend dar. Der hier vorliegende erste periodische Bericht „Monitor Menschenhandel in Deutschland“ fokussiert auf zentrale Bereiche der Menschenhandelskonvention und der EU- Richtlinie gegen Menschenhandel, insbesondere auf den strategischen und insti-

tutionellen Rahmen, Prävention, Identifizierung, Schutz und Unterstützung, Arbeitsausbeutung und den Nationalen Verweisungsmechanismus.<sup>10</sup>

## 1.4 Aufbau des Berichts

Der Bericht „Monitor Menschenhandel in Deutschland“ wird alle zwei Jahre erscheinen und Trends und Entwicklungen sowie aktuelle Erkenntnisse aus der Forschung für die Öffentlichkeit darstellen und bewerten. Kapitel 2 beschreibt verfügbare Statistiken zum Ausmaß von Menschenhandel in Deutschland. Kapitel 3 stellt den Umsetzungsstand der menschenrechtlichen Verpflichtungen aus der Europaratskonvention und der EU-Richtlinie dar. Die Umsetzung wird auf der Grundlage eines indikatorengestützten Monitorings bewertet. Kapitel 4 enthält einen Überblick über die wichtigsten Gesetzgebungs- oder Reformprozesse im Zeitraum 2022–2024 sowie eine Zusammenfassung einiger aktueller Entwicklungen in der Rechtsprechung. Kapitel 5 gibt einen Einblick in aktuelle Debatten, die durch die Berichterstattungsstelle im Rahmen jährlicher Schwerpunktthemen bearbeitet wurden. 2023 war das Schwerpunktthema „Bundesweiter Verweisungsmechanismus (National Referral Mechanism, NRM)“, 2024 ist es „Arbeitsausbeutung“. Nachdem in Kapitel 6 die zentralen Erkenntnisse des Berichts in einem Fazit zusammengefasst werden, stellt Kapitel 7 abschließend die übergreifenden Empfehlungen dar.

<sup>9</sup> Deutsches Institut für Menschenrechte (2023a).

<sup>10</sup> Dieser Bedarf wurde auch bei Stakeholder-Befragungen mit Vertreter\*innen der Landesregierungen und der Zivilgesellschaft, die in der Vorbereitungsphase vor der Einrichtung der Berichterstattungsstelle vom Deutschen Institut für Menschenrechte durchgeführt wurden, deutlich.

## **2     Statistiken zum Ausmaß von Menschenhandel in Deutschland**

## 2.1 Einleitung

Betroffene von Menschenhandel werden schwerwiegend in ihren Menschenrechten verletzt. Jede\*r einzelne Betroffene hat daher das Recht auf Schutz und Unterstützung durch den Staat. Daten, die das Phänomen in Deutschland sichtbar machen, bilden eine wichtige Grundlage, um die notwendige Unterstützung bereitzustellen und Menschenhandel effektiv bekämpfen zu können. Mit der Reform der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel,<sup>11</sup> die am 14. Juli 2024 in Kraft getreten ist, sind die Mitgliedstaaten durch Art. 19a Abs. 2 künftig auch dazu verpflichtet, im Einklang mit den nationalen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten Daten zur Anzahl der Betroffenen<sup>12</sup>, aufgeschlüsselt nach der registrierenden Stelle, Altersgruppen, Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Ausbeutungsform bereitzustellen, sofern sie auf zentraler Ebene verfügbar sind.

Die Datenlage zu Menschenhandel ist bisher nur wenig belastbar – in Deutschland und weltweit. Menschenhandel findet im Verborgenen statt und Expert\*innen gehen von einer hohen Dunkelziffer aus.<sup>13</sup> Menschenhandel wird dem Feld der sogenannten Kontrollkriminalität zugerechnet, bei dem sich die Betroffenen häufig nicht selbst an die Strafverfolgungsbehörden wenden, sondern erst durch Kontrollen identifiziert werden. Auch die Hürden, sich an Beratungsstellen zu wenden, sind mitunter hoch. Gründe dafür sind beispielsweise, dass Täter\*innen Betroffene und ihre Familien unter Druck setzen oder sogar bedrohen. Viele Betroffene werden daher mutmaßlich nicht als solche identifiziert (siehe Kapitel 3.6).

Ziel der Berichterstattung ist es, eine an Daten orientierte Debatte über das Phänomen des Menschenhandels und dessen Ausmaß in Deutschland

zu befördern. Die datenbasierte Berichterstattung ist darauf ausgerichtet, Menschenrechtsverletzungen sichtbar zu machen und die Erfüllung staatlicher Verpflichtungen nachzuhalten. Die Erhebung von Daten zu Betroffenen steht dabei im Spannungsfeld zu ihren Rechten auf informationelle Selbstbestimmung und zum Schutz ihrer Privatsphäre. Im Vordergrund sollten deshalb die Betroffenen als Inhaber\*innen von Rechten stehen. Der Anspruch, Menschenhandel zu bekämpfen und Schutz und Unterstützung für alle Betroffenen zu gewährleisten, muss durchgehend gelten. Sinkende Zahlen im Hellfeld dürfen nicht dazu führen, dass Unterstützung reduziert wird.

Das folgende Kapitel stellt Statistiken verschiedener Akteure dar, die eine Rolle bei der Identifizierung Betroffener spielen. Die Berichterstattungsstelle hat dafür Daten des Bundeskriminalamts (BKA), Daten von spezialisierten Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel (FBS), arbeitsrechtlichen Beratungsstellen und weiteren Beratungsangeboten für gewaltbetroffene Frauen, Kinder und Jugendliche sowie Daten des Bundesfachverbands unbegleitete minderjährige Flüchtlinge für den Zeitraum 2020–2022 ausgewertet (siehe Kapitel 3.2). Die Statistiken bilden unterschiedliche Ausschnitte des Hell- und Graufelds<sup>14</sup> ab. In Deutschland werden Betroffene von Menschenhandel nicht einheitlich erfasst. Bei der Interpretation der dargestellten Statistiken muss daher Folgendes berücksichtigt werden:

- Die Statistiken unterscheiden sich in Bezug auf die Kriterien, nach denen Personen als (potenzielle) Betroffene von Menschenhandel erfasst werden, den Zeitpunkt der Erfassung und die erhobenen Merkmale der Betroffenen. Sie sind daher nur eingeschränkt miteinander vergleichbar.

11 Richtlinie (EU) 2024/1712 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 zur Änderung der Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer, die Umsetzungsfrist für die Mitgliedstaaten läuft bis zum 15. Juli 2026.

12 In Kriminalstatistiken wird der Begriff „Opfer“ verwendet. Im Kontext sexualisierter Gewalt und Menschenhandel ist dieser Begriff insbesondere bei der Zivilgesellschaft umstritten, denn er legt im Alltagsgebrauch Schwäche, Passivität, Hilflosigkeit, mitunter auch eine Abwertung der betroffenen Person nahe (siehe Bundesverband der Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe in Deutschland (bff) (o.J.): Hinweise für die Berichterstattung über Gewalt gegen Frauen und Kinder. <https://www.frauen-gegen-gewalt.de/de/ueber-uns/presse/informationen-fuer-die-presse/hinweise-fuer-die-berichterstattung-ueber-gewalt-gegen-frauen-und-kinder.html> (abgerufen am 16.07.2024)). Um eine solche Konnotation zu vermeiden und die Aktivität und Selbstermächtigung von Personen zu betonen, wird stattdessen im Folgenden der Begriff „Betroffene“ verwendet.

13 Bartsch u. a. (2021), S. 36 ff.

14 Siehe Glossar.



- Es erfolgt keine Zusammenführung personenbezogener Daten durch die Berichterstattungsstelle. Eine „Doppelzählung“ Betroffener, das heißt die parallele Erfassung in Statistiken mehrerer Stellen, ist nicht ausgeschlossen. Somit lassen sich die Zahlen auch nicht ohne Weiteres zu einer Gesamtzahl Betroffener von Menschenhandel in Deutschland summieren.

Trotz dieser Einschränkungen können die Statistiken einen wichtigen Beitrag dazu leisten, das Phänomen Menschenhandel zu verstehen, und die Wissensgrundlage für eine zielgerichtete Politik im Sinne der Betroffenen liefern.

### **Menschenhandel und Schleusung**

Menschenhandel und Schleusung sind voneinander zu unterscheiden. Bei der Schleusung liegt der Fokus auf dem unerlaubten Grenzübertritt. Während Menschenhandel in den §§ 232 ff. StGB geregelt ist, ist Schleusung in den §§ 96, 97 AufenthG geregelt und umfasst die Strafbarkeit desjenigen, welcher anstiftet oder dabei Hilfe leistet, dass eine Person in einen Staat einreist, für den sie keinen Aufenthaltstitel besitzt. Das Ziel der Schleuser\*innen ist dabei vorrangig das unmittelbare oder mittelbare Erlangen eines materiellen Vorteils aus der Schleusung. Meist endet die Verbindung zwischen der Person und dem/der Schleuser\*in nach erfolgter Einschleusung. Im Unterschied dazu erfordert Menschenhandel keinen Grenzübertritt. Zudem liegt der Fokus in Fällen von Menschenhandel auf der Ausbeutung der betroffenen Personen.

Die Phänomene beziehungsweise Straftatbestände können auch kombiniert auftreten. Eine Überschneidung zwischen beiden Phänomenen kann entstehen, wenn eine Person mit dem Ziel der Ausbeutung ins Zielland eingeschleust wird. Auch kann eine Schleusung mit Täuschung und Gewalt einhergehen oder später in eine Ausbeutungssituation übergehen.

### **Menschenhandel und Sexarbeit<sup>15</sup>**

Prostitution – das wiederholte Zurverfügungstellen sexueller Dienstleistungen an wechselnde Partner\*innen gegen Entgelt.<sup>16</sup> – ist in Deutschland legal. Das Prostitutionsgesetz (ProstG) und das Prostituiertenschutzgesetz (ProstSchG) normieren die Rahmenbedingungen der Prostitution.

Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung und Zwangsprostitution werden von § 232 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. a bzw. § 232a StGB erfasst. Menschenhandel setzt in diesem Zusammenhang voraus, dass die Tathandlungen unter Ausnutzung der persönlichen oder wirtschaftliche Zwangslage oder der Hilflosigkeit, die mit dem Aufenthalt der betroffenen Person in einem fremden Land verbunden ist, stattfinden. Bei unter 21-Jährigen erfordern die Tathandlungen keine Zwangslage oder auslandsbezogene Hilflosigkeit. Demgegenüber werden die Ausbeutung von Prostituierten in § 180a StGB, die ausbeuterische Zuhälterei in § 181a Abs. 1 Nr. 1 StGB und die dirigistische Zuhälterei in § 181a Abs. 1 Nr. 2 StGB sanktioniert. Die Abgrenzung zwischen Menschenhandel und den §§ 180a, 181a StGB ist mitunter schwierig.

<sup>15</sup> Das Institut verwendet für sexuelle Dienstleistungen gegen geldwerten Vorteil grundsätzlich die Selbstbezeichnung „Sexarbeit / Sexarbeiter\*in“, welche von Aktivist\*innen für die Rechte von Sexarbeiter\*innen geprägt wurde, um sich gegen die Darstellung von Sexarbeit / Prostitution als illegale und unmoralische Tätigkeit zu wehren und den Aspekt der legalen Arbeit zu betonen. Siehe: <https://www.opensocietyfoundations.org/explainers/understanding-sex-work-open-society> und <https://www.amnestyusa.org/issues/gender-sexuality/sex-work-rights/>. Wenn aus Dokumenten zitiert wird bzw. auf Dokumente mit einer anderen Begrifflichkeit Bezug genommen wird, wird diese übernommen.

<sup>16</sup> Renzikowski (2021a), 22.

**Abbildung 1: Gesamtentwicklung der Fallzahlen 2020–2022**

	2020		2021		2022
<b>BAK</b>	683	+17,1 %	800	+109,0 %	1.672
<b>FBS (KOK e.V.)</b>	–		175	+34,9 %	236
<b>FBS (Länder)</b>	833	-5,9 %	784	+32,0 %	1.035
<b>Faire Mobilität</b>	380	-85,0 %	57	+142,1 %	138
<b>Arbeit und Leben</b>	–		164	+90,9 %	313
<b>Hilfetelefon</b>	93	-12,9 %	81	+48,1 %	120

BAK: Betroffene in Ermittlungsverfahren; FBS (KOK e.V.): Klient\*innen, die erstmals wegen Menschenhandels beraten wurden; FBS (Länder): Neu aufgenommene Beratungsfälle in landesgeförderten FBS; Faire Mobilität: Ratsuchende Personen mit Verdacht auf Menschenhandel, Zwangsarbeit oder Arbeitsausbeutung, Arbeit und Leben: Ratsuchende Personen mit Verdacht auf Menschenhandel, Zwangsarbeit oder Arbeitsausbeutung; Hilfetelefon: Beratungskontakte zu Menschenhandel

Quellen: DIMR Monitor (2024): Angaben des BMI, des KOK e.V., der Länder, von Faire Mobilität, von Arbeit und Leben und des Hilfetelefons

## 2.2 Zentrale Erkenntnisse

Im Beobachtungszeitraum der Jahre 2020 bis 2022<sup>17</sup> hat sich die Datenlage zu Menschenhandel in Deutschland verbessert. Damit werden zunehmend datenbasierte Aussagen über das im Bundeslagebild Menschenhandel und Ausbeutung des BKA dargestellte kriminalstatistische Hellfeld hinaus ermöglicht: Der Bundesweite Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e.V. (KOK) hat 2020 ein Statistiktool eingeführt, mit dem FBS einheitliche Daten zu Beratungsfällen erfassen

können. Mehrere arbeitsrechtliche Beratungsstellen des DGB (Arbeit und Leben) haben ein Mandat erhalten, Betroffene von Menschenhandel / Arbeitsausbeutung fachlich zu beraten, und erfassen hierzu nun ebenfalls Daten. Mit der Erweiterung der Ermittlungskompetenzen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) im Jahr 2019 wurden zudem die Bemühungen um die Identifizierung von Betroffenen von Menschenhandel / Arbeitsausbeutung verstärkt und damit auch deren Erfassung im kriminalstatistischen Hellfeld verbessert. In Berlin werden seit 2022 erstmals Verdachtsfälle von

<sup>17</sup> Der Bericht bildet primär die Entwicklungen der Jahre 2020–2022 ab. Sofern Daten für vorangegangene Jahre sowie das Jahr 2023 zur Verfügung standen, werden diese vereinzelt in die Darstellung einbezogen, um beispielsweise Entwicklungen vor Beginn der COVID-19-Pandemie abzubilden.



Menschenhandel mit Kindern und Jugendlichen durch FBS für Kinder- und Jugendschutz erfasst. Es fehlt jedoch nach wie vor an einer Harmonisierung der Datenerfassung durch verschiedene Akteure.

### **Zugang zu Beratung erhellt Grau- und Dunkelfeld**

Erstmals stehen mit dem ersten periodischen Bericht „Monitor Menschenhandel in Deutschland“ der Öffentlichkeit Daten zu Betroffenen aller Ausbeutungsformen für alle Bundesländer zur Verfügung, die sich über mehrere Jahre hinweg vergleichen lassen und über die Hellfeldzahlen des BKA hinausgehen. Dabei zeigt sich, dass sich mit einem größeren Beratungsangebot tendenziell auch höhere Zahlen an Beratungsfällen manifestieren. Besonders sichtbar wird dies in Thüringen, wo mit der Einrichtung der ersten FBS im März 2021 die Zahl der Beratungsfälle von einem Fall im Jahr 2021 auf 17 Fälle im Jahr 2022 anstieg. Erfahrungen aus anderen Ländern wie etwa Irland legen nahe, dass die Schaffung von Beratungsangeboten auch zu einer Verbesserung der Identifizierung durch Ermittlungsbehörden beiträgt.<sup>18</sup> Dass die Beratung durch FBS zu einer verstärkten Aussagebereitschaft führt, ergab bereits im Jahr 2006 eine Untersuchung im Auftrag des BKA.<sup>19</sup>

### **Auswirkungen der COVID-19-Pandemie**

Der Beginn der COVID-19-Pandemie 2020 und die Auswirkungen der damit verbundenen Einschränkungen spiegeln sich übergreifend in den Statistiken wider. Mit Ausnahme der Statistik des BKA lässt sich 2021 durchgehend ein Rückgang der Zahlen im Vergleich zum Vorjahr beobachten (siehe Abbildung 1). Im Jahr 2022 zeigt sich in allen Datenquellen ein deutlicher Anstieg der Zahlen. Die Entwicklung legt nahe, dass die pandemiebedingten Einschränkungen den Zugang von

Betroffenen zu FBS erschwert haben. Auch die durch das BKA festgestellte Verlagerung von Prostitutionsstätten hin zur Wohnungsprostitution, die durch pandemiebedingte Einschränkungen verstärkt wurde, hat mutmaßlich die Arbeit der Ermittlungsbehörden beeinflusst und Zugänge erschwert. Dass die Anzahl von Betroffenen in Ermittlungsverfahren von 2020 zu 2021 dennoch angestiegen ist, lässt sich dabei insbesondere auf einen Anstieg von Verfahren im Bereich Menschenhandel / Arbeitsausbeutung zurückführen.<sup>20</sup> Der steigende Trend setzte sich hier im Jahr 2022 noch deutlicher fort. Es ist anzunehmen, dass sich die Maßnahmen im Zusammenhang mit der Pandemie, insbesondere die Einschränkungen in der Arbeitsmigration und die zeitweise Schließung von Grenzen, auch auf das Phänomen Menschenhandel insgesamt ausgewirkt haben. Eindeutige Aussagen hierzu lassen sich jedoch anhand der vorliegenden Daten nicht treffen.

### **Noch keine Auswirkungen des Ukraine-Kriegs im Berichtszeitraum sichtbar**

Im Zusammenhang mit dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine wurde vielfach ein Anstieg von Menschenhandel, insbesondere zum Nachteil von Frauen und Minderjährigen, befürchtet.<sup>21</sup> Anhand der Zahlen des BKA lässt sich ein solcher Anstieg im Berichtszeitraum bisher noch nicht beobachten. Auch in der Statistik des KOK lässt sich für den Berichtszeitraum noch kein auffälliger Anstieg der Beratungsfälle feststellen, die im Zusammenhang mit Flucht vor dem Angriff auf die Ukraine stehen. Der KOK weist jedoch darauf hin, dass die Identifizierung und Vermittlung von Betroffenen von Menschenhandel langwierige Prozesse sind.<sup>22</sup> Menschenhandel werde somit in der Regel erst mit zeitlicher Verzögerung nach einer Migrationsbewegung sichtbar.<sup>23</sup>

18 Zingerle / Alionis (2013), S. 59.

19 Herz / Minthe (2006), S. 341.

20 Menschenhandel und Ausbeutung, Bundeslagebild 2021: Bundeskriminalamt (2022), S. 26.

21 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2022): Geflüchtete Frauen und Kinder aus der Ukraine vor Menschenhandel schützen. <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/gefluechtete-frauen-und-kinder-aus-der-ukraine-vor-menschenhandel-schuetzen-200072> (abgerufen am 16.07.2024); Internationale Organisation für Migration (2022): IOM warnt vor erhöhtem Risiko von Menschenhandel für Menschen auf der Flucht aus der Ukraine. <https://germany.iom.int/de/news/iom-warnt-vor-erhoehtem-risiko-von-menschenhandel-fuer-menschen-auf-der-flucht-aus-der-ukraine> (abgerufen am 16.07.2024); Tagesschau (2023): Deutlich mehr Menschenhandel seit Ukraine-Krieg. <https://www.tagesschau.de/ausland/europa/osze-menschenhandel-101.html> (abgerufen am 16.07.2024).

22 Härtel / Nguyễn (2022), S. 21.

23 Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e. V. (2022a), S. 6 f.

### **Menschenhandel betrifft alle Geschlechter**

Die Statistiken zu Ermittlungsverfahren zeigen, dass Menschen aller Geschlechter von Menschenhandel betroffen sind. Im Bereich Menschenhandel / sexuelle Ausbeutung waren mehr als 90 Prozent der Betroffenen in Ermittlungsverfahren Frauen. Im Bereich Menschenhandel / Arbeitsausbeutung ist das Geschlechterverhältnis deutlich ausgeglichener: Im Jahr 2021 waren etwa die Hälfte der Betroffenen Frauen, während es in den Jahren 2020 und 2022 jeweils rund ein Viertel waren. Von Ausbeutung bei der Bettelei und bei der Begehung strafbarer Handlungen sind laut BKA-Statistik sowohl Frauen als auch Männer betroffen. Bei der Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen waren etwa zwei Drittel der Betroffenen weiblich, ein Drittel männlich. Unter den Ratsuchenden des KOK ist die Anzahl der Männer sowohl absolut als auch anteilig im Berichtszeitraum gestiegen. Waren 2020 noch 4,5 Prozent (32) der Ratsuchenden Männer, waren es 2022 8,7 Prozent (64) (2021: 3,1%). Der nach wie vor eher geringe Anteil ergibt sich auch daraus, dass einige FBS keine Finanzierung für die Beratung von Männern erhalten (siehe Kapitel 3.7.1). Die Anzahl der Betroffenen, bei denen eine diverse,<sup>24</sup> das heißt trans, inter, nicht binäre oder agender Geschlechtsidentität angegeben wurde, war über alle Datenquellen hinweg im einstelligen Bereich. Ob dies tatsächlich widerspiegelt, wie viele Personen mit diverser Geschlechtsidentität betroffen sind oder ob fehlende spezialisierte Beratungsangebote und mangelnde Sensibilisierung für vielfältige Geschlechtsidentitäten Einfluss auf die Zahlen haben, lässt sich anhand der Daten nicht beurteilen. Studien und Praxiserfahrung der Zivilgesellschaft zeigen jedoch, dass diese Personen in hohem Maße von Gewalt betroffen sind und es ihnen strukturelle Diskriminierung gleichzeitig erschwert, Hilfe zu suchen.<sup>25</sup>

### **Sowohl Deutsche und EU-Bürger\*innen als auch Drittstaatler\*innen betroffen**

In Bezug auf die Herkunftsländer der Betroffenen sind deutliche Unterschiede zwischen den Datenquellen sichtbar. Im Bereich Menschenhandel / sexuelle Ausbeutung identifizierten Ermittlungsbehörden überwiegend Betroffene aus Deutschland, Südosteuropa und (Süd-)Ostasien, die FBS berieten jedoch der KOK-Statistik zufolge mehrheitlich Personen aus Nigeria und anderen westafrikanischen Staaten. Bei den Betroffenen in Ermittlungsverfahren zeigt sich zudem, dass die Zahlen bezogen auf die Herkunftsländer insbesondere im Bereich Menschenhandel / Arbeitsausbeutung schwanken und durch den Abschluss einzelner Großverfahren mit vielen Betroffenen eines Herkunftslandes beeinflusst werden können.<sup>26</sup> Dennoch lässt sich für diesen Bereich sagen, dass Menschen aus Rumänien in den Statistiken von KOK, Faire Mobilität<sup>27</sup> und BKA durchgehend zu den am stärksten betroffenen Personengruppen gehörten. Dies zeigt, dass auch im Rahmen europäischer Freizügigkeit weiterhin Lücken in Bezug auf den Schutz von mobilen Arbeitnehmer\*innen und die Schaffung fairer Arbeitsbedingungen bestehen.

### **Hohe Betroffenenzahlen in der Baubranche, Pflege und Logistik**

Wie bei den Herkunftsländern sind auch bei den Statistiken zu dominierenden Branchen im Bereich Menschenhandel / Arbeitsausbeutung starke Schwankungen sichtbar, die auf den Abschluss größerer Verfahren oder, im Fall der arbeitsrechtlichen Beratungsstellen, Gruppenberatungen zurückzuführen sind.<sup>28</sup> Dennoch zeichnen sich quellenübergreifend die Baubranche, die Pflege und die Logistik als besonders anfällige Branchen ab. In der Statistik der Ermittlungsbehörden stehen auch die Fleischindustrie, bei den Beratungsstellen von Faire Mobilität hingegen auch die Landwirtschaft hervor. Betrachtet man hingegen die eingeleiteten Ermittlungsverfahren der FKS,

<sup>24</sup> Die Angaben zu Geschlechtsidentitäten spiegeln die Kriterien der Datenerfassung bei den jeweiligen Datengebern wider.

<sup>25</sup> Vgl. Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2024); Lüter / Riese / Sülzle (2020). Siehe auch Frauenhauskoordinierung e.V. (o. J.): LSBTIQ. <https://www.frauenhauskoordinierung.de/themenportal/gewalt-gegen-frauen/spezifische-betroffenengruppen/lgbti> (abgerufen am 16.07.2024).

<sup>26</sup> Menschenhandel und Ausbeutung, Bundeslagebild 2021: Bundeskriminalamt (2022), S. 15.

<sup>27</sup> Faire Mobilität ist ein Beratungsangebot für Menschen aus EU-Mitgliedsstaaten.

<sup>28</sup> Menschenhandel und Ausbeutung, Bundeslagebild 2022: Bundeskriminalamt (2023), S. 17.

zeigen sich das Baugewerbe und die Gastronomie konstant als Branchen mit den meisten identifizierten Fällen (siehe Kapitel 5.2.3).

## 2.3 Statistiken zu Ermittlungsverfahren

### Zahlen in Kürze

2020: **683** Betroffene in Ermittlungsverfahren

2021: **800** Betroffene in Ermittlungsverfahren

2022: **1.672** Betroffene in Ermittlungsverfahren

Die Zahlen bilden „Opfer“ (nachfolgend „Betroffene“) in Ermittlungsverfahren zu Menschenhandel und Ausbeutung ab, die im jeweiligen Jahr von Landeskriminalämtern (LKÄ), BKA, Bundespolizei (BPoI) und FKS abschließend bearbeitet und an die Staatsanwaltschaft abgegeben wurden. Dabei werden Verfahren zu den Strafnormen zu Menschenhandel (§§ 232, 232a, 232b, 233 und 233a StGB) abgebildet. Im Bereich Menschenhandel / sexuelle Ausbeutung werden zudem Verfahren zu § 180a StGB (Ausbeutung von Prostituierten) und § 181a StGB (Zuhälterei) erfasst. Darüber hinaus werden weitere Straftatbestände der sexuellen Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen dargestellt, sofern im Einzelfall eine kommerzielle Ausprägung festgestellt werden konnte (§§ 176, 176a 180, 182 StGB). Als weitere Formen der kommerziellen Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen werden § 235 StGB (Entziehung Minderjähriger gegen Entgelt) und § 236 StGB (Kinderhandel) erfasst.<sup>29</sup>

### Datenquelle

Die Datenbasis bilden Daten von LKÄ, BKA, BPoI und FKS zu durch die jeweiligen Behörden abschließend bearbeiteten Ermittlungsverfahren. Sie stammen nicht aus der polizeilichen Kriminalstatistik, sondern werden im Rahmen einer Sondererfassung direkt an das BKA gemeldet und dort umfassend qualitätsgeprüft. Eine Auswertung wird jährlich in Form des Bundeslagebilds Menschenhandel und Ausbeutung durch das BKA veröffentlicht.<sup>30</sup> Für den ersten periodischen Bericht „Monitor Menschenhandel in Deutschland“ wurden der Berichterstattungsstelle die zugrunde liegenden Auswertungstabellen für die Jahre 2020 bis 2022 zur Verfügung gestellt. Der Berichterstattungsstelle liegen keine Daten dazu vor, wie sich Betroffene in Ermittlungsverfahren auf die Bundesländer verteilen.

Das Bundeslagebild bildet primär die Ergebnisse der Arbeit der Ermittlungsbehörden und nicht das tatsächliche Kriminalitätsaufkommen ab. Die Kontrollintensität und Schwerpunktsetzung bei der polizeilichen Arbeit haben entsprechend Einfluss auf die Statistik. Es handelt sich um eine sogenannte Ausgangsstatistik, in der nur Daten von Ermittlungsverfahren enthalten sind, die bereits abgeschlossen und an die Staatsanwaltschaft abgegeben wurden. Von deutschen Polizei- oder Zolldienststellen eingeleitete Ermittlungsverfahren, bei denen sich der Tatverdacht nicht bestätigt hat und/oder kein Tatort im Inland lag, werden im Bundeslagebild nicht betrachtet. Fälle von Menschenhandel können sich zeitversetzt in der Kriminalstatistik niederschlagen, wenn ein Ermittlungsverfahren über das Kalenderjahr hinausgeht.<sup>31</sup> Zudem kann der Abschluss von Großverfahren mit vielen Opfern die statistische Entwicklung innerhalb eines Jahres erheblich beeinflussen.

29 Das Bundeslagebild Menschenhandel stellt zudem abgeschlossene Ermittlungsverfahren zu § 237 StGB (Zwangsheirat) dar. Entwicklungen zu Zwangsheirat im Zeitraum 2020–2022 werden durch das Monitoring der Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt des Deutschen Instituts für Menschenrechte abgebildet.

30 Das letzte Bundeslagebild wurde am 20. August 2024 veröffentlicht. Bundeslagebild Menschenhandel und Ausbeutung 2023: Bundeskriminalamt (2024).

31 Die Evaluierung der Strafvorschriften zur Bekämpfung des Menschenhandels ergab, dass die Ermittlungen der Polizei in Fällen zum Menschenhandel im Durchschnitt 2,5 Monate dauerten, bis das Verfahren erstmalig zur Staatsanwaltschaft gelangte. Im längsten der untersuchten Verfahren waren es jedoch mehr als 24 Monate (Bartsch u. a. (2021), S. 77). Entscheidend für die Statistik ist, wann ein Verfahren abschließend an die Staatsanwaltschaft abgegeben wird. Dennoch liefern die Zahlen Hinweise auf die Dauer von Ermittlungsverfahren.

Wie sich das Ausmaß von Menschenhandel in Deutschland entwickelt, lässt sich deshalb nicht allein anhand der Zahlen des BKA bewerten. Insgesamt ist davon auszugehen, dass nur ein Teil der Fälle von Menschenhandel und Ausbeutung den Behörden bekannt wird und sich in den Statistiken des BKA wiederfindet, während andere Fälle im kriminalstatistischen Dunkelfeld bleiben.

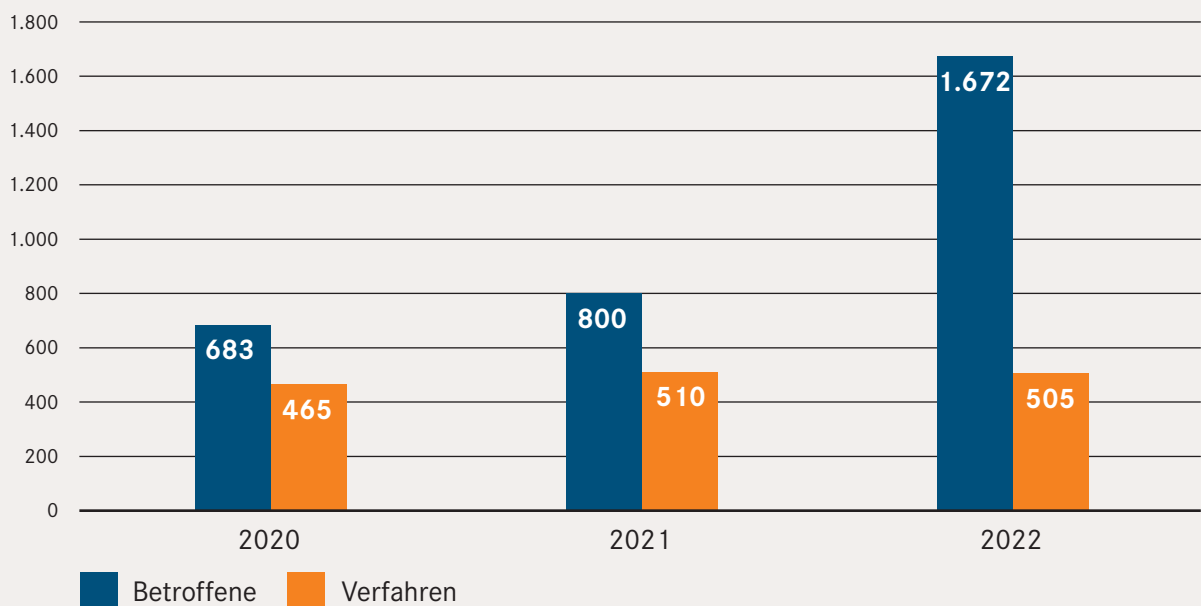
### Gesamtentwicklung 2020–2022

Im Berichtszeitraum haben die Polizeibehörden von Bund und Ländern und der Zoll insgesamt 1.480 Ermittlungsverfahren im Bereich Menschenhandel mit 3.155 Betroffenen abgeschlossen.<sup>32</sup> Die Anzahl der Verfahren bewegte sich über den Berichtszeitraum hinweg auf einem ähnlichen Niveau mit einem leichten Anstieg von 2020 zu 2021 (siehe Abbildung 2). Bei der Zahl der Betroffenen hingegen ist 2022 ein deutlicher Anstieg im

Vergleich zum Vorjahr sichtbar (+109 Prozent). Grund dafür war hauptsächlich der Abschluss eines Großverfahrens 2022 im Bereich Arbeitsausbeutung mit 555 Betroffenen.<sup>33</sup>

Die COVID-19-Pandemie und die damit verbundenen Einschränkungen haben dem BKA zufolge die Entwicklung des Kriminalitätsgeschehens im Bereich Menschenhandel / sexuelle Ausbeutung beeinflusst. Mit Beginn der Pandemie im Jahr 2020 habe aufgrund pandemiebedingter Einschränkungen eine verstärkte Verlagerung der sexuellen Ausbeutung in die Wohnungsprostitution stattgefunden.<sup>34</sup> Im Jahr 2022 stieg die Anzahl der Verfahren im Bereich der sexuellen Ausbeutung von 291 im Vorjahr auf 346 an, was dem BKA zufolge auch auf die Aufhebung von behördlichen Maßnahmen zu Bekämpfung der COVID-19-Pandemie zurückzuführen sein könnte.<sup>35</sup>

**Abbildung 2: Anzahl der Ermittlungsverfahren und identifizierten Betroffenen**



Die Zahlen schließen alle im Bundeslagebild Menschenhandel und Ausbeutung erfassten Straftatbestände ein.

Quelle: DIMR Monitor (2024): Angaben des BMI

<sup>32</sup> Die Gesamtzahlen schließen die Ermittlungsverfahren zu § 237 StGB (Zwangsheirat) mit ein (Anzahl Betroffene: 2020: 14; 2021: 6; 2022: 7). Eine detaillierte Auswertung der Fälle von Zwangsheirat erfolgt im Weiteren nicht.

<sup>33</sup> Menschenhandel und Ausbeutung, Bundeslagebild 2022: Bundeskriminalamt (2023), S. 15.

<sup>34</sup> Menschenhandel und Ausbeutung, Bundeslagebild 2021: Bundeskriminalamt (2022), S. 10.

<sup>35</sup> Menschenhandel und Ausbeutung, Bundeslagebild 2022: Bundeskriminalamt (2023), S. 28.

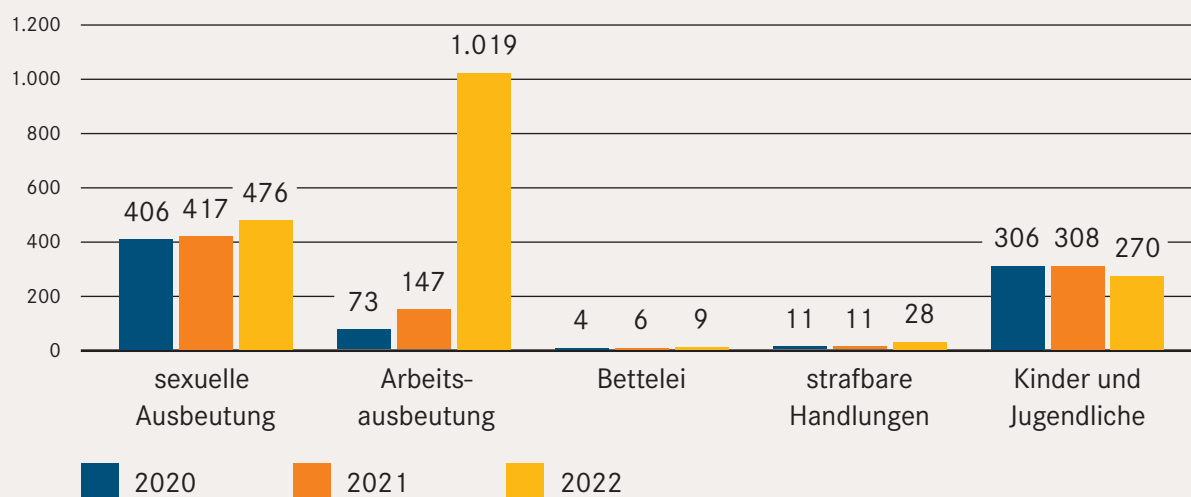
### Ausbeutungsformen

Über den gesamten Berichtszeitraum hinweg machten Verfahren im Bereich **Menschenhandel / sexuelle Ausbeutung** die Mehrheit aller Ermittlungsverfahren aus (2020: 62,6%; 2021: 57,1%; 2022: 68,5%).<sup>36</sup> Auch die Mehrheit der Betroffenen ließ sich der sexuellen Ausbeutung zuordnen, wobei der Anteil im Jahr 2022 wegen eines Großverfahrens zu Menschenhandel / Arbeitsausbeutung von mehr als 50 Prozent im Vorjahr auf 28 Prozent sank. Zu den häufigsten Vorgehensweisen der Täter\*innen (Modi Operandi)<sup>37</sup> zählten dabei in allen drei Jahren die sogenannte Loverboy-Methode (2020: 24,4%; 2021: 20,4%; 2022: 19,1%), die Täuschung der Betroffenen (2020: 16,7%; 2021: 16,1%; 2022: 15,5%), die professionelle Anwerbung (2020: 13,3%; 2021: 12%; 2022: 16,6%) und die Nutzung des Internets, insbesondere in Form sozialer Netzwerke (2020: 10,8%; 2021: 8,4%; 2022: 12,6%). In einem Fall können dabei auch mehrere Vorgehensweisen gleichzeitig angewendet werden. Einige Betroffene (2020: 24,1%; 2021: 15,8%; 2022: 17,9%) waren zunächst mit der Aufnahme der Prostitutionsausübung einverstanden.

Die Zahl der Verfahren im Bereich **Menschenhandel / Arbeitsausbeutung** ist im Berichtszeitraum von 22 (2020) auf 34 (2022) gestiegen (2021: 28). Es liegt nahe, dass dies mit der Erweiterung der Ermittlungskompetenzen der FKS durch das 2019 in Kraft getretene Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch zusammenhängt. Mit dem Gesetz wurde die Prüfungs- und Ermittlungskompetenz der FKS für die Bekämpfung von Menschenhandel / Arbeitsausbeutung erweitert. Der besonders starke Anstieg der Betroffenenzahlen in diesem Bereich (+593,2%) im Jahr 2022 ist wesentlich auf den Abschluss eines Großverfahrens im Bereich der Getränke Logistik zurückzuführen.

Bei den beteiligten Branchen lassen sich anhand der Zahlen des BKA keine eindeutigen Trends erkennen. Im Jahr 2020 war ein Drittel der Betroffenen im Bau tätig, ein Viertel im Zirkusgewerbe. Im Jahr darauf wurden knapp die Hälfte der Betroffenen in der Pflege ausgebeutet (48%) und weitere 18 Prozent auf dem Bau. Im Jahr 2022 wurden in der Fleischindustrie und der Logistik mit 30 und 22 Prozent die meisten Betroffenen ausgebeutet.<sup>38</sup> Die

**Abbildung 3: Anzahl Betroffener in Ermittlungsverfahren nach Ausbeutungsformen**



Quelle: DIMR Monitor (2024): Angaben des BMI; N= 682 (2020), 800 (2021), 1.672 (2022); Mehrfachnennungen möglich

<sup>36</sup> Bei der Zuordnung zu den Ausbeutungsformen kann es zu Überschneidungen und somit zu Mehrfachangaben kommen, beispielsweise bei der sexuellen Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen. Die Summe der Prozentangaben übersteigt somit 100 %.

<sup>37</sup> Mehrfachangaben durch die Ermittlungsbehörden sind möglich, weshalb die Summe der Anteile nicht 100 ergibt. Der Modus Operandi wurde jeweils bei 28,3 % (2020), 29 (2021) und 22,7 % (2022) der Betroffenen als „unbekannt“ angegeben.

<sup>38</sup> Bei 32 % der Betroffenen, wurde im Jahr 2022 die Branche als „unbekannt“ angegeben.



Zahlen unterliegen somit deutlichen Schwankungen. Sie spiegeln in erster Linie wider, inwiefern Prüfungen und Kontrollen stattfinden. Auch der Abschluss einzelner Verfahren in bestimmten Branchen im Berichtsjahr kann einen starken Einfluss haben, insbesondere wenn es sich um Verfahren mit zahlreichen Betroffenen handelt.<sup>39</sup> Das BKA weist etwa auf die auffällige Zunahme von Fällen in der Landwirtschaft und in Schlachtbetrieben hin, nachdem es im Jahr 2020 zu Massenausbrüchen von COVID-19 in den Unterkünften der Arbeitskräfte gekommen war.<sup>40</sup> Es liegt nahe, dass dies zu verstärkten Kontrollen und somit einer erhöhten Anzahl von Ermittlungsverfahren in diesem Bereich geführt hat.

Als Modi Operandi dominieren bei **Menschenhandel / Arbeitsausbeutung** die professionelle Anwerbung (2020: 58,9 %; 2021: 58,5 %; 2022: 35,1 %) und in den beiden ersten Berichtsjahren die Täuschung (2020: 30,1 %; 2021: 59,9 %; 2022: 1,7 %).<sup>41</sup> Im Jahr 2022 war der Anteil der Personen, die über das Internet, das heißt über soziale Netzwerke (30,7 %) oder Anzeigeportale (31,3 %), angeworben wurden, besonders hoch.

Bei der **Ausbeutung bei der Bettelei** lag die Zahl der Betroffenen über alle drei Jahre hinweg im einstelligen Bereich (2020: 4; 2021: 6; 2022: 9). Die Zahl der Betroffenen zur **Begehung strafbarer Handlungen** stieg von 11 in den Jahren 2020 und 2021 auf 28 im Jahr 2022 an. Der Modus Operandi variierte bei beiden Ausbeutungsformen stark zwischen den Jahren. Aufgrund der geringen Fallzahlen lassen sich nur schwer Aussagen über Muster treffen. Dennoch zeigt sich bei den erfassten Fällen, dass Betroffene überwiegend über professionelle Anwerbung, Täuschung oder das familiäre Umfeld in die Ausbeutungssituation gebracht wurden.



Der Anteil der Verfahren zu Ausbeutung von **Kindern und Jugendlichen**<sup>42</sup> lag zwischen etwa einem Drittel und der Hälfte der Verfahren (2020: 41,5 %; 2021:

46,5 %; 2022: 33,9 %). Dabei erfolgte die Anwerbung dem BKA zufolge in vielen Fällen über das Internet (Soziale Netzwerke) (2020: 15 %; 2021: 26,9 %; 2022: 16,7 %) und das familiäre Umfeld (2020: 14,1 %; 2021: 15,6 %; 2022: 11,1 %). Außerdem operierten die Tatverdächtigen in der Kontaktabbauungsphase in etwa einem Fünftel der Fälle (2020: 23,5 %; 2021: 20,5 %; 2022: 17,4 %) zunächst mit Einverständnis der Betroffenen. In den Jahren 2020 und 2022 fand in 14,7 und 14,4 Prozent der Fälle eine professionelle Anwerbung statt (2021: 2,6 %). Die Loverboy-Methode wurde in allen drei Jahren in weniger als 10 Prozent der bekannt gewordenen Fälle (2020: 8,5 %; 2021: 6,2 %; 2022: 9,3 %) genutzt.

### Herkunftsländer

Unter Betroffenen in Ermittlungsverfahren im Bereich **Menschenhandel / sexuelle Ausbeutung** wurde im Berichtszeitraum deutsch am häufigsten als Staatsangehörigkeit erfasst. Unter den nicht deutschen Staatsangehörigen waren besonders häufig Personen aus Südosteuropa (Rumänien, Bulgarien, Ungarn) und (Süd-)Ostasien (China, Thailand, Vietnam) betroffen.

Im Bereich **Menschenhandel / Arbeitsausbeutung** kamen die Betroffenen überwiegend aus (süd-)osteuropäischen Staaten. Bei einem Großverfahren im Bereich der Getränke Logistik im Jahr 2022 wurde eine hohe Anzahl von Betroffenen aus der Ukraine (101), Georgien (57), der Slowakei (49), Bulgarien (43), Rumänien (31), Litauen (30) und der Republik Moldau (26) identifiziert.<sup>43</sup> Somit gehörten im Bereich der Arbeitsausbeutung Betroffene aus der Ukraine im Jahr 2022 zu einer der größten Gruppen. Grund dafür war jedoch der Abschluss eines Großverfahrens mit 101 Betroffenen aus der Ukraine, das bereits vor Beginn des russischen Angriffskriegs eingeleitet worden war.

<sup>39</sup> Insbesondere bei lange andauernden Großverfahren kann der Zeitpunkt der Tat und der Einleitung des Verfahrens länger zurückliegen. Sie werden somit ggf. zeitversetzt abgebildet.

<sup>40</sup> Menschenhandel und Ausbeutung, Bundeslagebild 2020: Bundeskriminalamt (2021), S. 16.

<sup>41</sup> Der Modus Operandi wurde jeweils bei 20,5 % (2020), 27,9 % (2021) und 58 % (2022) der Betroffenen als unbekannt angegeben.

<sup>42</sup> Bei einigen Verfahren zur Ausbeutung Minderjähriger hat das BKA auch volljährige Opfer registriert. Sie lassen sich statistisch nicht getrennt ausweisen und sind daher in den Auswertungen enthalten.

<sup>43</sup> Menschenhandel und Ausbeutung, Bundeslagebild 2022: Bundeskriminalamt (2023), S. 16.

Tabelle 1: Anzahl Betroffener in Ermittlungsverfahren im Bereich Menschenhandel / sexuelle Ausbeutung nach häufigsten Herkunftsländern

Herkunftsland	2020	2021	2022
Gesamt	406	417	476
Deutschland	131	95	133
Rumänien	68	67	63
Bulgarien	56	70	72
China	6	36	38
Ungarn	28	29	19
Thailand	11	23	35
Vietnam	13	12	30
Polen	5	3	16
Nigeria	3	6	8
Ukraine	6	6	< 3 <sup>A</sup>

<sup>A</sup> Bei primär geheimhaltungsbedürftigen Fallzahlen (0, 1 und 2) wird zum Schutz der Betroffenen auf eine Darstellung der genauen Anzahl verzichtet (Statistisches Bundesamt (2018), S. 107).

Quelle: DIMR Monitor (2024): Angaben des BMI

Bei der **Ausbeutung zur Bettelei** machten Personen mit rumänischer Staatsangehörigkeit mit 14 Betroffenen (von insgesamt 19) im Berichtszeitraum die wichtigste Gruppe aus. Bei der **Ausbeutung zur Begehung strafbarer Handlungen** machten rumänische Staatsangehörigkeit mit 11 Betroffenen (von insgesamt 50) im Berichtszeitraum ebenfalls eine bedeutende Gruppe aus. Im Jahr 2022 wurden zudem 17 Personen aus der Slowakei als Betroffene von Ausbeutung bei der Begehung strafbarer Handlungen identifiziert.



Betroffene Kinder und Jugendliche in Ermittlungsverfahren zu Menschenhandel waren zu mehr als 50 Prozent deutsche Staatsangehörige (2020: 71,9%; 2021: 66,9%; 2022: 53,3%). Unter den Personen mit nichtdeutscher Staatsangehörigkeit waren Kinder und Jugendliche aus Rumänien die am stärksten betroffene Gruppe (2020: 6,9%, 2021: 9,7%; 2022: 12,6%). Im Jahr 2022

waren 25 Kinder und Jugendliche aus Georgien betroffen (9,3%).

Soziodemografische Merkmale

Von **Menschenhandel / sexueller Ausbeutung** waren laut BKA überwiegend Frauen betroffen. In allen Berichtsjahren lag der Anteil bei mehr als 90 Prozent. Betroffene mit diverser Geschlechtsidentität waren ausschließlich von sexueller Ausbeutung betroffen (2020: < 3; 2021: 4; 2022: 7). Die Mehrheit der Betroffenen war älter als 18 Jahre, jedoch waren in allen Berichtsjahren mehr als 10 Prozent der Betroffenen, deren Alter ermittelt werden konnte,<sup>44</sup> Kinder und Jugendliche (2020: 11,8%; 2021: 12,9%; 2022: 19,5%).

Im Bereich **Menschenhandel / Arbeitsausbeutung** variiert die Verteilung nach Geschlechtern. Während in den Jahren 2020 und 2022 rund Dreiviertel der Betroffenen männlich waren, war es im Jahr 2021 nur etwa die Hälfte. Der Anteil an Kindern und

<sup>44</sup> Nicht enthalten sind hier Kinder und Jugendliche, deren Alter nicht ermittelt werden konnte und die daher mit dem Alter „unbekannt“ in die Statistik eingegangen sind.

**Tabelle 2: Anzahl Betroffener in Ermittlungsverfahren zu Menschenhandel / Arbeitsausbeutung nach häufigsten Herkunftsländern<sup>A</sup>**

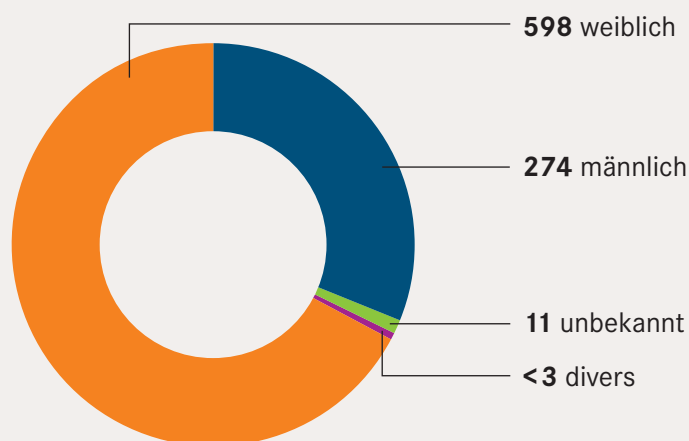
Herkunftsland	2020	2021	2022
Gesamt	73	147	1.019
Ukraine	< 3	9	180
Rumänien	21	24	90
Georgien	< 3	< 3	111
Bosnien und Herzegowina	< 3	68	9
Bulgarien	< 3	< 3	49
Slowakei	< 3	< 3	49
Moldau	< 3	5	29
Litauen	< 3	< 3	30
Serbien	3	< 3	14
Russland	< 3	< 3	17

<sup>A</sup> Nicht bei allen Betroffenen wird die Staatsangehörigkeit angegeben.

Die Summe der einzelnen Herkunftsländer liegt somit unter der Gesamtzahl der Betroffenen.

Quelle: DIMR Monitor (2024): Angaben des BMI

**Abbildung 4: Anzahl betroffener Kinder und Jugendlicher in Ermittlungsverfahren zu Menschenhandel nach Geschlechtern (2020–2022)**



Quelle: DIMR Monitor (2024): Angaben des BMI; N= 884 betroffene Kinder und Jugendliche; alle Ausbeutungsformen

Jugendlichen mit bekanntem Alter unter den Betroffenen war deutlich geringer als im Bereich sexuelle Ausbeutung (2020: 2,7%; 2021: 4,1%; 2022: 0,6%).

Bei der **Ausbeutung zur Bettelei** stellt sich das Geschlechterverhältnis ausgewogen dar. So waren

in den Jahren 2020 und 2022 ausschließlich männliche Personen betroffen, im Jahr 2021 jedoch 5 von 6 Betroffenen Frauen. Alle Betroffenen in den Jahren 2020 und 2022 waren volljährig, während 2021 auch 3 Personen (von insgesamt 6) unter 18 Jahren betroffen waren. Bei der **Begehung**



**strafbarer Handlungen** wurden mehrheitlich Männer ausgebeutet (2020: 8/11; 2021: 7/11; 2022: 22/28). Hier waren in 2022 26 von insgesamt 28 der Betroffenen volljährig, in den Jahren zuvor waren jedoch etwa die Hälfte der Betroffenen Kinder und Jugendliche.



Die Mehrheit der betroffenen Kinder und Jugendlichen waren Mädchen (siehe Abbildung 4). Knapp ein Drittel war männlich. Im Berichtszeitraum wurden weniger als 3 Betroffene unter 18 Jahren mit diverser Geschlechtsidentität erfasst.

## 2.4 Statistiken von Beratungsstellen

Beratungsstellen spielen neben den Strafverfolgungsbehörden eine zentrale Rolle dabei, Betroffene von Menschenhandel zu identifizieren. Beratungsstatistiken können einen Einblick in das Phänomen Menschenhandel geben, der über das kriminalstatistische Hellfeld hinausgeht. Spezialisierte Fachberatungsstellen (FBS) bieten Beratung und Unterstützung für Betroffene von Menschenhandel an. Daten, die über den KOK erhoben werden, können tiefgehende Einblicke in die Beratungsfälle der FBS geben. Auch die 37 landesgeförderten FBS erheben Zahlen zu Beratungsfällen und übermitteln diese an die mittelgebenden Landesministerien. Die Zahlen können das Bild von Beratungsfällen der FBS zu Menschenhandel in der Fläche vervollständigen. Betroffene wenden sich über die FBS hinaus auch an Beratungsangebote für breitere Zielgruppen. Auch Statistiken arbeitsrechtlicher Beratungsstellen und des Hilfetelefon „Gewalt gegen Frauen“ sowie von FBS für Kinder- und Jugendschutz können daher weitere Bereiche beleuchten, in denen Menschenhandel zutage tritt.

Die verschiedenen Zahlen bilden sich überschneidende Ausschnitte des Graufelds ab (siehe 2.6). Wie ein Beratungsfall statistisch erfasst wird, variiert. Die Statistiken können somit in ihrer Gesamtheit einen großen Teil der Beratungslandschaft abbilden, lassen sich jedoch nur eingeschränkt miteinander vergleichen und in Bezug setzen.

### 2.4.1 Beratungsstatistik des KOK e.V.

#### Zahlen in Kürze

2021: **725** aktive Beratungsfälle | **175** neue Beratungsfälle

2022: **875** aktive Beratungsfälle | **236** neue Beratungsfälle

Abgebildet werden **Beratungsfälle**, das heißt Klient\*innen, die wegen Menschenhandels beraten werden. Ein Beratungsfall entspricht in der Regel einer ratsuchenden Person. Der KOK weist jedoch darauf hin, dass für eine Person grundsätzlich auch mehrere Beratungsfälle in der Datenbank angelegt werden können, wenn die Person beispielsweise mit einem neuen Anliegen die FBS aufsucht.

#### Datenquelle

Der Bundesweite Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e.V. (siehe Kapitel 3.4.4) stellt seit 2020 eine Datenbank bereit, in der teilnehmende FBS Daten zu Beratungsfällen erfassen können. Eine statistische Auswertung wird jährlich in Form eines Datenberichts durch den KOK veröffentlicht. Der Berichterstattungsstelle wurden für die Jahre 2020 bis 2022 Daten für zusätzliche Auswertungen zur Verfügung gestellt. Die Datenbank des KOK bildet einen Teil der Beratungsfälle bundesweit ab. Die Beratungsfälle werden anonymisiert und ohne geografische Angaben erfasst. Es ist keine Rückverfolgung zu einzelnen FBS oder Bundesländern möglich. Nicht alle FBS beteiligen sich an der Datenerhebung. Die FBS entscheiden selbst, ob ein Beratungsfall in der Datenbank erfasst wird. Zudem erfolgen die Erfassung und Auswertung nur mit Einverständnis der Ratsuchenden. Fälle können auf Wunsch der Ratsuchenden oder nach Ende der Beratung geschlossen werden. Die Auswertung bezieht sich auf die aktiven, zur Auswertung freigegebenen Beratungsfälle. Die statistische Erfassung eines Beratungsfalles zu Menschenhandel und die Zuordnung zu Straftatbeständen erfolgen durch qualifizierte Berater\*innen. Sie kann jedoch von der Bewertung im Rahmen des Ermittlungs- und Strafverfahrens abweichen.

### Gesamtentwicklung 2020–2022

Seit Beginn des Jahres 2020 können FBS ihre Beratungsfälle einheitlich über das KOK-Datentool erfassen. Nach dessen Einführung wurden zunächst 820<sup>45</sup> Beratungsfälle durch 19 der 35<sup>46</sup> im KOK (siehe Kapitel 3.4.4) organisierten FBS in der Datenbank angelegt. Über das Jahr 2021 hinweg wurden insgesamt 175 neue Beratungsfälle erfasst. 2022 kamen 236 neue Beratungsfälle hinzu, wobei 69 Fälle geschlossen wurden. Trotz des merklichen Anstiegs an neuen Beratungsfällen lässt sich aufgrund des kurzen Berichtszeitraums noch kein Trend feststellen. Zudem könnte die Entwicklung in Teilen der Neueinführung des Datentools geschuldet sein. Die Anzahl der teilnehmenden FBS blieb mit 19 über den gesamten Zeitraum hinweg konstant. Dennoch ist anzunehmen, dass sich die aktive Nutzung des Datentools nach der Einführung kontinuierlich verstärkt hat, da sich die beteiligten FBS an die Nutzung gewöhnen.

Die Beschränkungen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie haben die Arbeit der FBS und den Zugang zu den Klient\*innen erheblich beeinflusst. Der KOK weist auch für das Jahr 2022 auf einen anhaltend erschwerten Zugang hin.<sup>47</sup> Da für die Zeit vor Ausbruch der Pandemie keine Zahlen vorliegen, lassen sich jedoch keine datenbasierten Aussagen zu entsprechenden Entwicklungen treffen. Im Jahr 2022 lässt sich im Vergleich zum Vorjahr ein Anstieg der neuen Beratungsfälle um 34,9 Prozent erkennen, der unter anderen mit dem Ende pandemiebedingter Einschränkungen zusammenhängen könnte.

### Ausbeutungsformen

Die im KOK organisierten FBS beraten mehrheitlich Betroffene von sexueller Ausbeutung. Im Jahr 2022 gaben die Berater\*innen an, dass 72,4 Pro-

zent der Ratsuchenden von Zwangsprostitution (§ 232a StGB) betroffen waren (2020: 80,7%; 2021: 80,9%). Der Anteil der Ratsuchenden, bei denen nach Einschätzung der Berater\*innen eine Ausbeutung der Arbeitskraft (§ 233 StGB) vorlag, ist jedoch von 4,1 Prozent im Jahr 2021 auf 11,2 Prozent 2022 gestiegen (2020: 3,4 %).<sup>48</sup>

Im überwiegenden Teil der Beratungsfälle handelte es sich um Menschenhandel in Form von Ausbeutung im Bereich der sexuellen Dienstleistung ohne Anmeldung nach dem Prostituiertenschutzgesetz (2020: 60,8%; 2021: 66,0%; 2022: 60,7%). Ausbeutung im Bereich der sexuellen Dienstleistung mit Anmeldung nach dem Prostituiertenschutzgesetz fand dagegen im Jahr 2022 nur in 5,3 Prozent der Fälle statt (2020: 7,3%; 2021: 7,5%). Darüber hinaus wurden Fälle von Menschenhandel / Arbeitsausbeutung bekannt. Darunter waren insbesondere Personen, die im Haushalt ausgebeutet wurden<sup>49</sup> (2020: 3,6%; 2021: 4,2%; 2022: 4,5%). Unter „weitere Nennungen“ wurden weitere Branchen erfasst, in denen Arbeitsausbeutung stattfand sowie strafbare Handlungen, Bettel und Organhandel als weitere Ausbeutungsformen. Der Anteil der Beratungsfälle, in denen „weitere Nennungen“ zum Ausbeutungsbereich erfolgten, lag 2022 bei 15,6 Prozent (2020: 6,6%; 2021: 9,8 %).<sup>50</sup>

### Herkunftsländer

Die dominierenden Drittländer in beiden Jahren waren Nigeria (2020: 44,3%; 2021: 43,8%; 2022: 35,3%), Guinea (2020: 9,5%; 2021: 9,8%; 2022: 10,0%) und Gambia (2020: 6,7%; 2021: 7,0%; 2022: 6,7%). Der Anteil Betroffener mit deutscher Staatsangehörigkeit lag über den Berichtszeitraum hinweg im einstelligen Bereich (2020: 8,3%; 2021: 4,5%; 2022: 6,7%).

<sup>45</sup> Im Zeitraum 01.01.2020 bis 30.06.2021.

<sup>46</sup> Im KOK e.V. sind insgesamt 43 Organisationen zusammengeschlossen, die zu den Themen Menschenhandel, Ausbeutung und Gewalt an Migrant\*innen arbeiten, darunter sind den Angaben des KOK gegenüber der Berichterstattungsstelle zufolge 35 FBS.

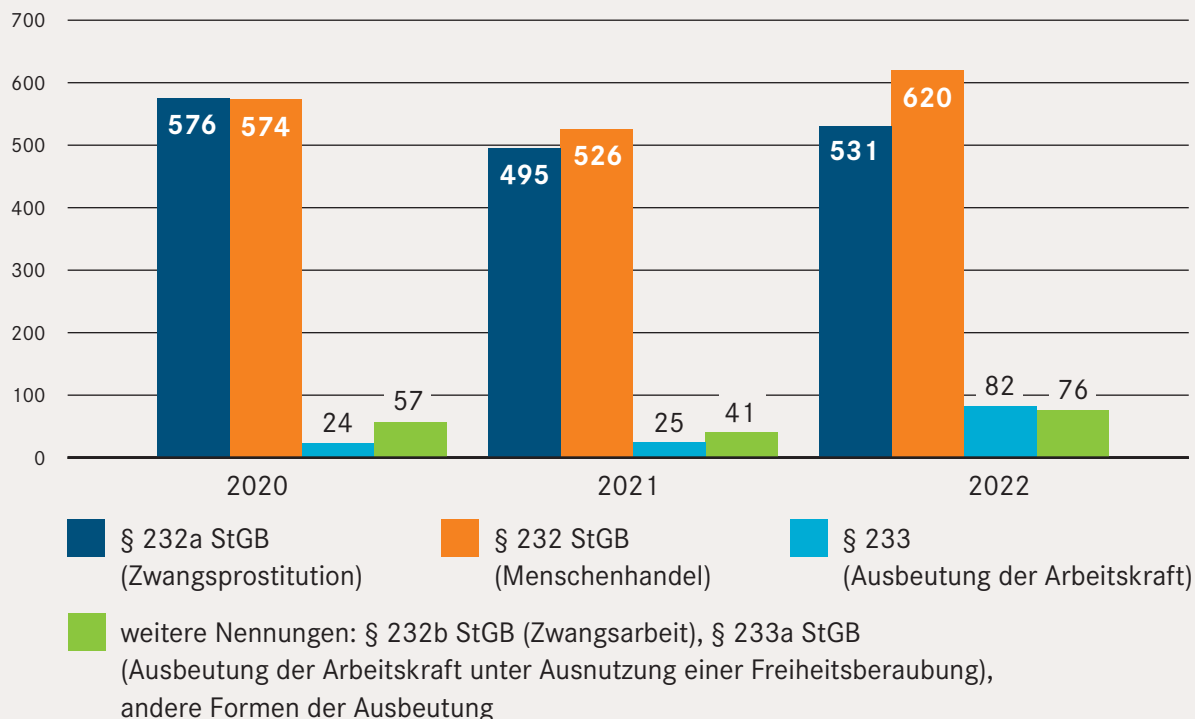
<sup>47</sup> Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e. V. (2023a), S. 6.

<sup>48</sup> Die Tatbestände der Zwangsarbeit (§ 232b StGB) und Ausbeutung der Arbeitskraft unter Ausnutzung Freiheitsberaubung (§ 233a StGB) sowie „weitere Ausbeutungsformen“ wurden für einzelne Jahre unter der Kategorie „weitere Nennungen“ zusammengefasst und können daher nicht getrennt abgebildet werden.

<sup>49</sup> Ob darunter auch Fälle waren, bei denen sexuelle Ausbeutung stattgefunden hat, beispielsweise bei Fällen von Ausbeutung in Diplomaten\*innenhaushalten, lässt sich anhand der Daten nicht feststellen.

<sup>50</sup> Darunter 2022: „Ungelernte in Produktion, Reinigung, Sonstige/Andere, strafbare Handlungen, Betteln, Landwirtschaft, Pflege, Erziehungsarbeit, Bau, Gastronomie, AuPair, Transport/Logistik und trifft nicht zu“, 2021: „strafbare Handlungen, Erziehungsarbeit, Betteln, Reinigung, Gastronomie, Pflege, Dienstleistungen allgemein, Landwirtschaft, AuPair, Bau, Organhandel und Transport/Logistik“.

**Abbildung 5: Durch den KOK erfasste Beratungsfälle nach Strafnormen (Zuordnung aus Sicht der Berater\*innen)**



Quelle: DIMR Monitor (2024): Angaben des KOK e.V.; N = 714 (2020), 612 (2021), 733 (2022) zur Auswertung freigegebene Beratungsfälle; Mehrfachnennungen möglich

Die kombinierte Auswertung von Herkunftsländern und Ausbeutungsformen zeigt, dass von Zwangsprostitution insbesondere Personen aus Nigeria, Guinea und Gambia betroffen waren (2021).<sup>51</sup> Im Jahr 2022 zählten daneben auch deutsche Staatsangehörige zu den am stärksten Betroffenen.<sup>52</sup> Bei Fällen von Arbeitsausbeutung waren im Jahr 2022 Serbien und Rumänien die häufigsten Herkunftsländer, im Jahr 2021 waren es Rumänien und die Republik Moldau.

Im Vergleich mit den Daten des BKA zu Ermittlungsverfahren zeigen sich deutliche Abweichungen in Bezug auf die Staatsangehörigkeit der Betroffenen. Die Abweichung könnte unter anderem darin begründet sein, dass sich nicht alle Ratsuchenden entscheiden, sich an die Polizei zu wenden. Eine weitere mögliche Ursache könnte darin liegen, dass der Tatort in vielen Beratungsfällen der FBS nicht in Deutschland liegt. Unter

den Ratsuchenden sind Berichten des KOK zufolge häufig sogenannte Dublin-Fälle.<sup>53</sup> Demzufolge werden insbesondere Betroffene aus Nigeria in andere EU-Länder, überwiegend Italien, überstellt, in denen in vielen Fällen auch die Ausbeutung stattgefunden hat. Kommt es dann nicht zu einem Ermittlungsverfahren in Deutschland, werden die Betroffenen nicht durch die Statistik im Rahmen des Bundeslagebilds Menschenhandel und Ausbeutung erfasst.

### Soziodemografische Merkmale

Die FBS beraten überwiegend Frauen und Mädchen (2020: 94,4%; 2021: 95,8%; 2022: 87,7%). Im Jahr 2022 ist der Anteil der männlichen Betroffenen im Vergleich zu den Vorjahren jedoch deutlich auf 8,7 Prozent gestiegen (2020: 4,5%; 2021: 3,1%). In allen Berichtsjahren wurde bei weniger als 1 Prozent der Betroffenen eine diverse Geschlechtsidentität angegeben.

<sup>51</sup> Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e. V. (2022a), S. 12.

<sup>52</sup> Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e. V. (2023a), S. 15.

<sup>53</sup> Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e. V. (2023b), S. 31.

Der Großteil der Ratsuchenden war zwischen 22 und 39 Jahre alt. 2022 waren nur 10,9 Prozent der beratenen Personen zwischen 40 und 49 Jahren alt (2020: 9,9%; 2021: 8,8%).<sup>54</sup>



Im Zeitraum 2020–2022 existierte deutschlandweit keine spezialisierte FBS für betroffene **Kinder und**

**Jugendliche.** Dennoch beraten einige FBS auch Personen unter 18 Jahren. Nach Angaben der Länderressorts wurden im Berichtszeitraum 15 FBS finanziert, die auch Kinder und Jugendliche beraten (siehe Kapitel 3.7.1). Im Jahr 2022 waren die beratenen Personen in etwa 13 Prozent der im Datentool erfassten Fälle zum Tatzeitpunkt unter 18 Jahren (2021: 11 %).<sup>55</sup>

## 2.4.2 Beratungsstatistiken der Landesministerien

### Zahlen in Kürze

2020: **2.712** Beratungsfälle, davon mindestens<sup>56</sup> **833** erstmalig beraten

2021: **2.572** Beratungsfälle, davon mindestens **784** erstmalig beraten

2022: **2.956** Beratungsfälle, davon mindestens **1.035** erstmalig beraten

Ein **Beratungsfall** entspricht der ein- oder mehrmaligen Beratung und/oder Unterstützung einer\*s Ratsuchenden innerhalb eines Kalenderjahres.

### Datenquelle

Im Zuge der bundesweiten Datenabfrage hat die Berichterstattungsstelle Menschenhandel die zuständigen Ministerien der Bundesländer nach Statistiken zu Beratungsfällen landesfinanzier-

ter FBS gefragt. Dabei wurde die oben genannte Definition eines Beratungsfalls durch die Berichterstattungsstelle vorgegeben. Abgefragt wurden je FBS und Kalenderjahr:

1. Anzahl an Beratungsfällen zu Menschenhandel, 2. Davon Anzahl an „Erstberatungen“. Angaben zu demografischen Merkmalen der Ratsuchenden wurden nicht erfragt. Insgesamt erhielt die Berichterstattungsstelle Beratungszahlen von 37 FBS aus 16 Bundesländern. Dabei konnten die Länder für 34 FBS Angaben zu den Beratungsfällen insgesamt machen, für 22 FBS zudem zur Zahl der Erstberatungen. Anhand der Erstberatungen kann unterschieden werden, ob ein Beratungsfall im jeweiligen Jahr neu aufgenommen wurde oder ob Beratungen aus dem vorangegangenen Jahr fortgesetzt wurden. Dauert ein Beratungsfall über die Grenze eines Kalenderjahrs hinaus an, kommt es zu einer Doppelzählung bei den Beratungsfällen insgesamt. Eine Gesamtsumme für die Jahre 2020–2022 lässt sich somit nicht darstellen. Insgesamt wurden die Zahlen von drei FBS aus zwei Bundesländern (BE, HE) nicht in der Auswertung berücksichtigt, da sie auch Beratungsfälle mit anderen Zielgruppen oder nur die Anzahl der Beratungskontakte<sup>57</sup> enthielten. Das Datentool des KOK stellt die Anzahl der Beratungsfälle von aktuell 19 FBS dar. Da die im KOK organisierten FBS auch Landesförderungen erhalten, überschneiden sich die Ausschnitte des Graufelds, die beide Statistiken darstellen. Die Daten des KOK lassen sich aktuell noch nicht nach Bundesländern aufschlüsseln. Die Beratungszahlen der Bundesländer können hingegen auch Fälle enthalten, bei den sich im Laufe der Beratung die Anhaltspunkte für Menschenhandel nicht bestätigt haben. Sie erfüllen primär den Zweck einer Arbeitsstatistik. Zudem erfolgt die Angabe von Fällen im Datentool des KOK auf freiwilliger Basis und mit Einverständnis der Klient\*innen. Vor diesem Hintergrund können die Zahlen des KOK nicht mit den Angaben der Bundesländer verglichen werden.

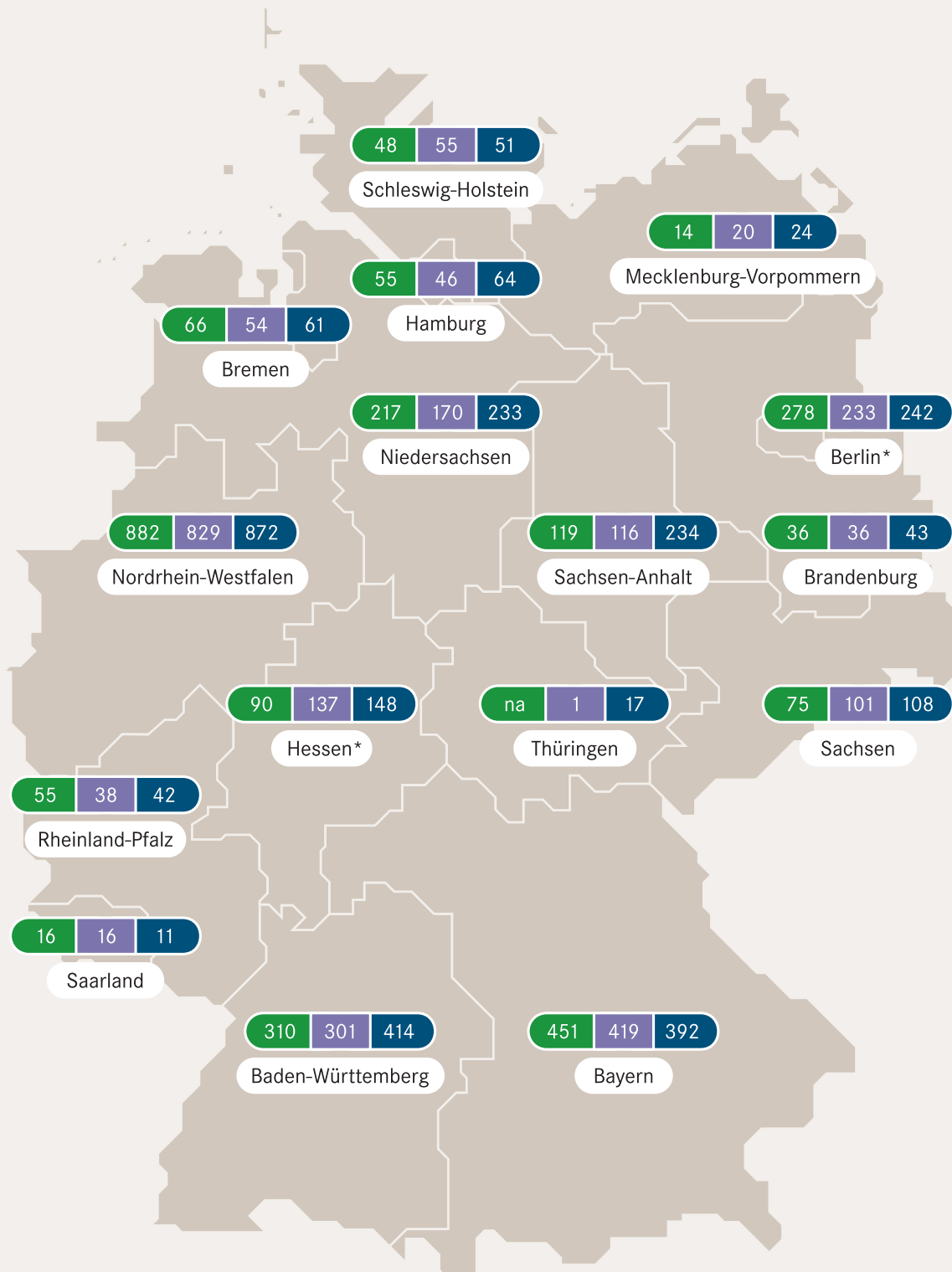
<sup>54</sup> Die Daten bilden das Alter zum Zeitpunkt der Beratung ab. Das Alter zum Zeitpunkt der Ausbeutung kann hiervon abweichen.

<sup>55</sup> Siehe Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e. V. (2022a), S.8, Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e. V. (2023a), S.9. Für 2020 liegt die Zahl nicht vor. Bei einigen der beratenen Personen lag die Ausbeutung jedoch bereits länger zurück. Der Anteil der Personen, die zum Zeitpunkt der Beratung jünger als 18 Jahre waren, lag in allen Jahren bei weniger als 5 %.

<sup>56</sup> Nicht für alle FBS konnten im Berichtszeitraum die Erstberatungen angegeben werden. Die tatsächliche Zahl liegt also mutmaßlich höher.

<sup>57</sup> Bei der Erfassung von Beratungskontakten wird jedes Beratungsgespräch mit einer Person erfasst. Somit kommt es bei Personen, die mehrfach beraten wurden, zu Mehrfachzählungen. Diese Zahlen lassen keinen Rückschluss auf die Anzahl der Beratungsfälle zu.

**Abbildung 6: Anzahl der Beratungsfälle landesfinanzierter FBS nach Bundesländern**



2020 2021 2022

Bundesland

\* In BE konnten bei einer FBS die Beratungsfälle zu Menschenhandel nicht von anderen Beratungsfällen getrennt werden. In zwei Bundesländern konnten für jeweils eine FBS nur die Beratungskontakte angegeben werden (BE: 2020: 77, 2021: 50, 2022: 24; HE: 2020: 579, 2021: 723, 2022: 582). Die Angaben dieser drei FBS wurden in der Auswertung nicht berücksichtigt.

Quelle: DIMR Monitor (2024): Angaben der Länder

### Gesamtentwicklung 2020–2022

Die Anzahl der Beratungen von potenziell Betroffenen von Menschenhandel durch landesfinanzierte FBS schwankte über die drei betrachteten Jahre hinweg. Der leichte Rückgang im Jahr 2021 im Vergleich zum Vorjahr könnte mit den Kontaktbeschränkungen während der COVID-19-Pandemie zusammenhängen. Der deutliche Anstieg von 30 Prozent mehr neuen Fällen, also erstmalig beratenen Personen, im Jahr 2022 hängt überwiegend mit der Statistik einer FBS zusammen, deren „Erstberatungen“ 2022 erstmals in die Statistik eingeflossen sind. Dennoch stiegen auch die Beratungsfälle insgesamt deutlich um 15 Prozent an. Grund hierfür könnten die Lockerung der Kontaktbeschränkungen sein.

### Verteilung auf die Bundesländer

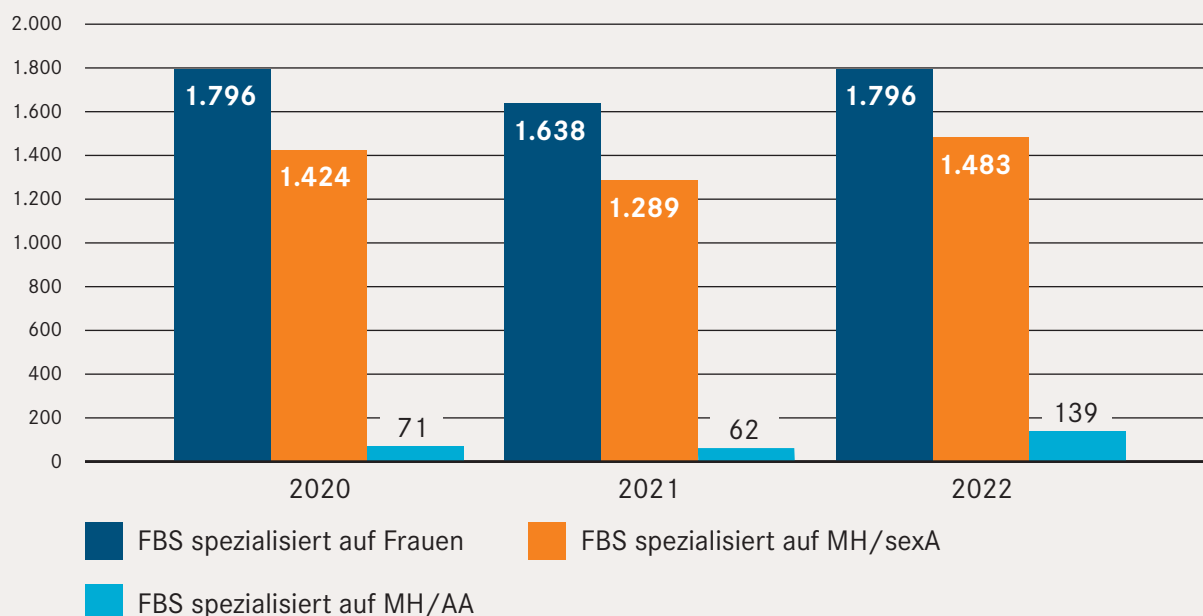
Die Anzahl der gemeldeten Beratungsfälle der Bundesländer variiert stark (Abbildung 6). Auffällig ist die konstant hohe Zahl an Beratungsfällen in Nordrhein-Westfalen. Insgesamt wurde rund ein Drittel aller Beratungsfälle aus diesem Bundesland gemeldet. Dies hat unter anderem mit der Größe der Bevölkerung zu tun.<sup>58</sup> Ein weiterer relevanter Faktor könnte jedoch die Tatsache sein, dass Nordrhein-

Westfalen insgesamt acht FBS für Betroffene von Menschenhandel fördert (siehe Kapitel 3.7.1). Auch die bevölkerungsreichen Bundesländer Baden-Württemberg und Bayern weisen hohe Zahlen an Beratungsfällen auf. Berücksichtigt man, dass in Berlin die Zahlen von zwei FBS nicht ausgewertet werden konnten, erscheinen auch hier die Zahlen sehr hoch. Auffällig sind ebenfalls die Zuwächse in Sachsen-Anhalt und Thüringen. In Sachsen-Anhalt stieg die Zahl der Betroffenen im Jahr 2022 im Vergleich zum Vorjahr um über 100 Prozent an. In Thüringen existiert erst seit 2021 eine FBS für Betroffene von Menschenhandel, was sich in einem deutlichen Anstieg der Fallzahlen widerspiegelt. Zu beachten ist, dass das Bundesland, in dem die Beratung stattfand, nicht zwangsläufig auch der Ort der Ausbeutung gewesen sein muss.

### Ausbeutungsform und Zielgruppe

Um den Aufwand für die Datenhalter zu minimieren und eine einheitliche Datenbasis zu schaffen, wurden nur die Beratungsfälle je FBS und Jahr erhoben. Eine Aufschlüsselung nach Ausbeutungsform oder Zielgruppen ist somit nicht unmittelbar möglich. Einige FBS sind jedoch auf bestimmte Ausbeutungsformen oder Zielgruppen spezialisiert.

**Abbildung 7: Anzahl der Beratungsfälle nach Spezialisierung der FBS**



Quelle: DIMR Monitor (2024): Angaben der Länder, N = 32 FBS (2020), 34 FBS (2021, 2022)

<sup>58</sup> Für eine Darstellung der Fallzahlen je 1 Mio. Einwohner\*innen siehe Datenanhang 1.



Somit können bei einem Teil der Daten mittelbar Rückschlüsse hierauf gezogen werden. FBS, die mehrere Zielgruppen oder Ausbeutungsformen ansprechen, können hierfür nicht ausgewertet werden. Somit stellt Abbildung 7 nur einen Ausschnitt dar. Die tatsächlichen Beratungszahlen hinsichtlich der Ausbeutungsformen und der Zielgruppen sind deutlich höher.

Mehr als die Hälfte aller Beratungsfälle wurden von FBS gemeldet, die keine Männer, sondern nur Frauen oder trans und inter sowie nicht binäre Personen beraten. Etwas weniger als die Hälfte aller Beratungsfälle wurde von FBS gemeldet, die nur von sexueller Ausbeutung Betroffene beraten. Zwischen 2,4 Prozent (2021) und 4,7 Prozent (2022) aller Beratungsfälle wurden von FBS gemeldet, die nur Betroffene von Arbeitsausbeutung beraten. Die Anzahl der Beratungsfälle dieser FBS hat sich von 2020 (71) bis 2022 (139) verdoppelt.

### 2.4.3 Arbeitsrechtliche Beratungsstellen

Die dargestellten Daten stammen aus den Beratungsstatistiken der arbeitsrechtlichen Beratungsstellen von Faire Mobilität, Faire Integration sowie Arbeit und Leben. Diese bieten – mit Ausnahme einiger Stellen von Arbeit und Leben – keine Fachberatung für Betroffene von Menschenhandel / Arbeitsausbeutung an. Bisher besteht kein flächendeckendes Fachberatungsangebot für alle Betroffenen von Arbeitsausbeutung (siehe Kapitel 3.7.1). Insbesondere vor diesem Hintergrund kommt den arbeitsrechtlichen Beratungsstellen eine wichtige Rolle dabei zu, mögliche Fälle von Menschenhandel, Zwangsarbeit und Arbeitsausbeutung zu erkennen und zu dokumentieren. Die arbeitsrechtlichen Berater\*innen erhalten Schulungen, um mögliche Betroffene identifizieren und an spezialisierte Beratungsangebote verweisen zu können. Die Statistiken können somit wichtige Hinweise liefern, wie viele Menschen in Deutschland potenziell von Menschenhandel / Arbeitsausbeutung betroffen sind.

#### Faire Mobilität

##### Zahlen in Kürze

2020: **42** Beratungsfälle | **380** ratsuchende Personen

2021: **24** Beratungsfälle | **57** ratsuchende Personen

2022: **26** Beratungsfälle | **138** ratsuchende Personen

2023: **23** Beratungsfälle | **107** ratsuchende Personen

Ein **Beratungsfall** entspricht der ein- oder mehrmaligen Beratung einer oder mehrerer Personen zu mehreren Beratungsgründen in einem Arbeitsverhältnis. Zusätzlich wird die Zahl der einzelnen **ratsuchenden Personen** erfasst.

#### Datenquelle

Die Beratungsstellen von Faire Mobilität führen eine gemeinsame Datenbank, in der alle Beratungsfälle anonymisiert erfasst werden. Der Berichterstattungsstelle wurden alle Beratungsfälle zur Auswertung bereitgestellt, die den Beratungsgrund Verdacht auf „Menschenhandel / Zwangsarbeit / Arbeitsausbeutung“ aufwiesen. Die Datenbank erlaubt eine Vielzahl von Auswertungen, etwa hinsichtlich des Bundeslands, der Branche, der Staatsangehörigkeit, des Geschlechts, der Beschäftigungsform, der Beratungsdauer oder einer Verweisberatung. In der Statistik werden auch telefonische oder Online-Beratungen erfasst. Beratungsfälle können eine Vielzahl von Betroffenen enthalten. Dabei kann nicht immer eindeutig erfasst werden, ob alle Ratsuchenden von Menschenhandel / Arbeitsausbeutung betroffen sind. Die Daten des Beratungsnetzwerks Faire Mobilität liegen für die Jahre 2020, 2021, 2022 und 2023 vor.

#### Gesamtentwicklung 2020–2022

Die Anzahl der Beratungsfälle und ratsuchenden Personen mit dem Beratungsgrund Menschenhandel / Arbeitsausbeutung bei den Beratungsstellen von Faire Mobilität variierte in den vergangenen Jahren stark. Während im ersten Jahr der COVID-19-Pandemie die Zahlen deutlich höher lagen, pendelte sich seit 2021 die Anzahl der Beratungsfälle zwischen 23 und 26 ein. Dies beträgt in jedem Jahr weniger als 1 Prozent der gesamten Beratungsfälle. Der in den vorhergehenden

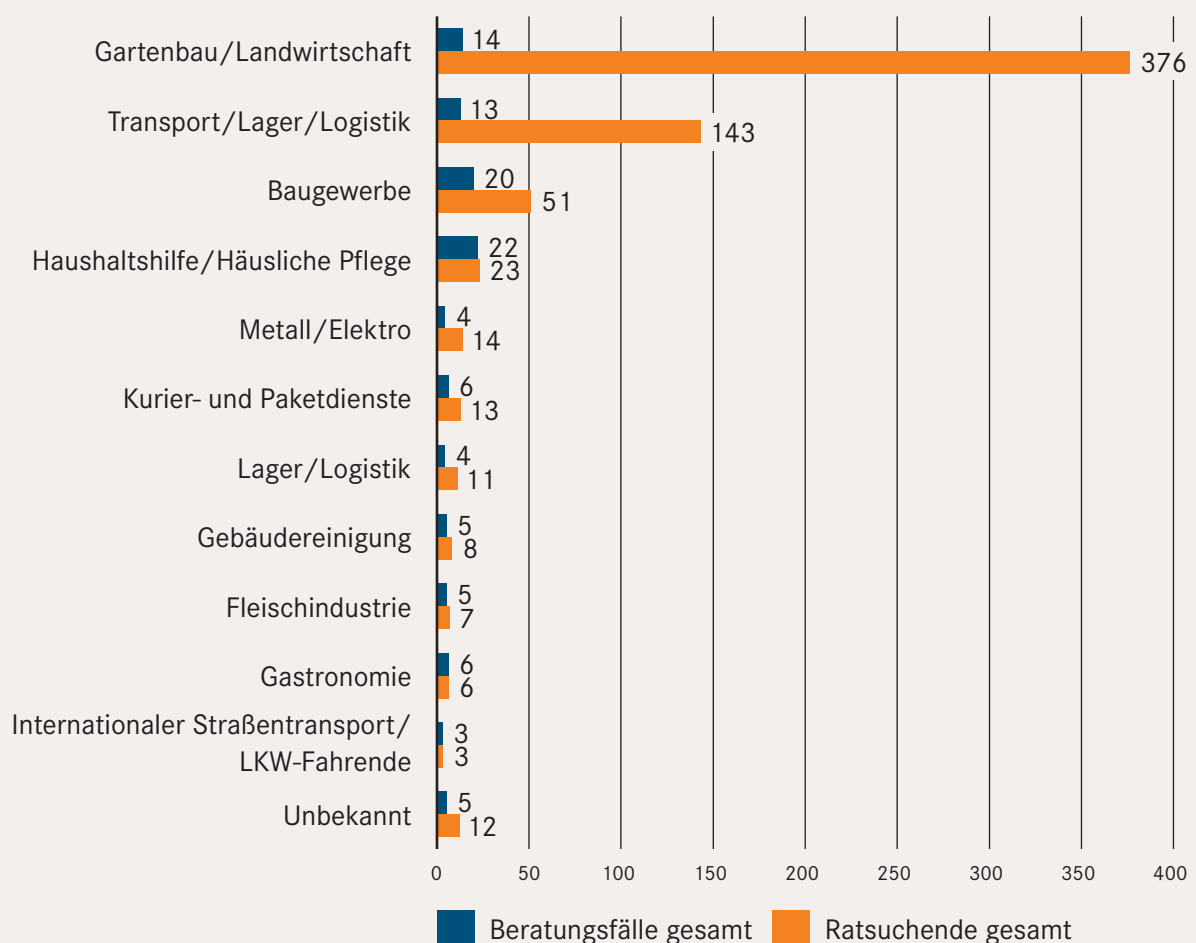
Statistiken beobachtete Anstieg im Jahr 2022 schlägt sich auch hier in den Zahlen der Ratsuchenden wieder. Dies kann mit der Aufhebung der pandemiebedingten Kontaktbeschränkungen zusammenhängen.

Eine Gemeinsamkeit mit den Zahlen zu Ermittlungsverfahren (siehe Kapitel 2.3) im Bereich Menschenhandel / Arbeitsausbeutung liegt darin, dass die hohe Zahl der mutmaßlich Betroffenen durch nur wenige Fälle mit vielen Ratsuchenden hervorgerufen werden. In nur 7 (von 115) Beratungsfällen wurden 475 (von 682) Betroffenen identifiziert. Oder anders gesagt: 70 Prozent der Betroffenen wurden in 6 Prozent der Beratungsfälle identifiziert.

**Verteilung nach Branchen:** Die meisten Betroffenen wurden in den Branchen „Gartenbau / Land-

wirtschaft“ (376) und „Transport / Lager / Logistik“ (143) beraten. Die hohen Betroffenenzahlen ergeben sich vor allem aus einzelnen Beratungsfällen mit vielen Betroffenen. Die meisten Beratungsfälle wurden in „Haushaltshilfe / Häusliche Pflege“ (22) und im Baugewerbe (20) verzeichnet. Im Unterschied zu den drei anderen genannten Branchen ist in „Haushaltshilfe / Häusliche Pflege“ die Anzahl an Beratungsfällen identisch mit der Anzahl an Betroffenen. Hier wurden also keine Beschäftigten in Gruppen beraten. Dies weist darauf hin, dass die Beschäftigten in dieser Branche häufig allein arbeiten und sich somit schwieriger kollektiv gegen ausbeuterische Arbeitsbedingungen wehren können. Hiervon sind Frauen stärker als Männer betroffen (siehe soziodemografische Merkmale). Auffällig ist ebenso, dass die Statistik kaum Beratungen mit Verdacht auf Menschenhandel / Arbeitsausbeutung in Gast-

**Abbildung 8: Anzahl der erfassten Beratungsfälle und Ratsuchenden von Faire Mobilität nach Branchen (2020–2023)**



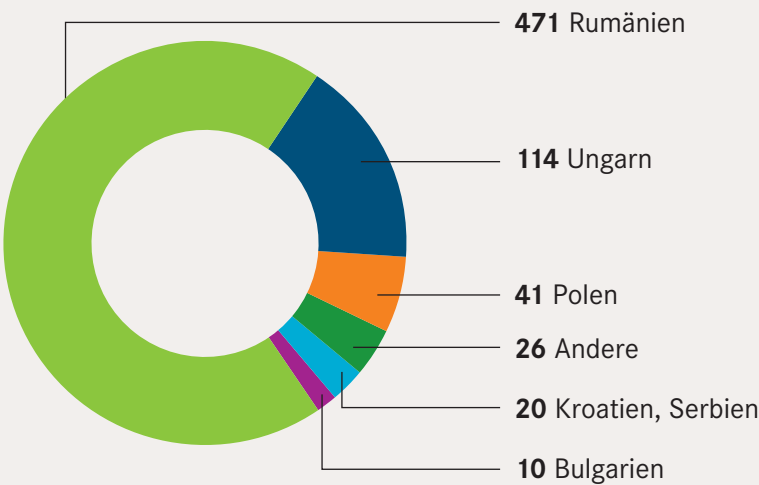
Quelle: DIMR Monitor (2024): Angaben von Faire Mobilität; N = 115 Beratungsfälle und 682 Ratsuchende



stätten und Hotels verzeichnet, obwohl in der Branche die meisten Ermittlungen dazu durch die FKS eingeleitet wurden (siehe Kapitel 5.2.3). Ein Grund hierfür könnte darin liegen, dass das Beratungsnetzwerk bisher keinen Schwerpunkt und keine Koordination für diese Branche eingerichtet hat.<sup>59</sup>

**Herkunftsländer der Betroffenen:** Die Zielgruppe der Beratungsstellen von Faire Mobilität sind EU-Bürger\*innen. Deshalb sind keine Personen aus Nicht-EU-Staaten in der Statistik vertreten. Dennoch kommt es immer wieder zu Ausnahmen, da aufgrund des mehrsprachigen Angebots auch Personen aus Drittstaaten auf die Beratungsstellen zugehen oder weil in einer Gruppe von Ratsuchenden mehrere Staatsangehörigkeiten vertre-

**Abbildung 9: Durch Faire Mobilität erfasste Ratsuchende nach Staatsangehörigkeiten (2020–2023)**



Quelle: DIMR Monitor (2024):Angaben von Faire Mobilität; Faire Mobilität (2021, 2022, 2023)

**Tabelle 3: Ratsuchende nach häufigsten Herkunftsländern: Anteilig an Ratsuchenden mit Verdacht auf Menschenhandel / Arbeitsausbeutung und an allen Ratsuchenden bei Faire Mobilität (2020–2022)**

Herkunftsland	Anteil unter allen Ratsuchenden [%]	Anteil unter Ratsuchenden mit Verdacht auf MH/AA [%]
Rumänien	33,0	67,1
Polen	32,8	5,0
Bulgarien	14,6	1,0
Ungarn	6,8	19,5
Andere	6,6	3,8

Quelle: DIMR Monitor (2024): Angaben von Faire Mobilität; N = 22.096 Ratsuchende gesamt und 575 Ratsuchende mit Verdacht auf Menschenhandel / Arbeitsausbeutung

59 Laut Webseite des Beratungsnetzwerks liegen die Schwerpunkte von Faire Mobilität bisher in den Branchen Baugewerbe, Landwirtschaft, Fleischindustrie, Häusliche Betreuung, Kurier- und Paketdienste sowie internationaler Straßentransport, Faire Mobilität (o.J.): Home. <https://www.faire-mobilitaet.de/> (abgerufen am 21.06.2024).

ten sein können. Dies kann insbesondere bei sprachlich und geografisch naheliegenden Herkunftsländern der Fall sein, wie etwa Rumänien und Moldawien oder Kroatien und Serbien.

Betrachtet man die Verteilung der Herkunftsländer unter den Beratungsfällen mit Verdacht auf Menschenhandel/Arbeitsausbeutung, zeigen sich große Unterschiede zur Verteilung unter der Gesamtheit aller Beratungsfälle bei Faire Mobilität. Wie in Tabelle 3 zu sehen ist, kommen über 70 Prozent der Ratsuchenden mit Verdacht auf Menschenhandel/Arbeitsausbeutung aus Rumänien und nur circa 6 Prozent aus Polen. In der Gesamtheit der Beratungsfälle betragen Ratsuchende aus diesen beiden Ländern aber jeweils genau ein Drittel. Damit sind Ratsuchende aus Rumänien unter den Fällen mit Verdacht auf Menschenhandel/Arbeitsausbeutung im Vergleich zu solchen mit polnischer Staatsangehörigkeit deutlich überrepräsentiert. Diese Beobachtung deutet darauf hin, dass für rumänische Beschäftigte die Gefahr, unter ausbeuterischen Bedingungen arbeiten zu müssen, größer ist als für Menschen aus Polen.

**Soziodemografische Merkmale:** Die Anzahl der Ratsuchenden kann nur in solchen Beratungsfällen nach Geschlecht aufgeschlüsselt werden, in denen es sich um Einzelpersonen oder Gruppen mit gleichem Geschlecht handelt. Beratungen von Gruppen mit gemischten Geschlechtern konnten somit nicht in die Auswertung einbezogen werden. Von den 115 Beratungsfällen mit Verdacht auf Menschenhandel/Arbeitsausbeutung in den Jahren 2020 bis 2023 wurden 62 Beratungen mit insgesamt 252 Männern, 39 Beratungen mit 43 Frauen und 14 Beratungen mit 387 Personen unbekannten Geschlechts geführt. Auch diese Daten legen nahe, dass Frauen häufiger auf sich allein gestellt arbeiten und somit weniger Optionen besitzen, sich kollektiv gegen ausbeuterische Arbeitsverhältnisse zu wehren.

### Faire Integration

#### Zahlen in Kürze

2023: **173** Einzelberatungsfälle | **20** Gruppenberatungsfälle

Ein **Beratungsfall** entspricht der ein- oder mehrmaligen Beratung einer oder mehrerer Personen zu mehreren Beratungsgründen.

#### Datenquelle

Das Beratungsnetzwerk Faire Integration berät Migrant\*innen, die nicht aus EU-Staaten stammen, zu arbeits- und sozialrechtlichen Fragen. In jedem Bundesland existiert mindestens ein Standort. Bundesweit wurden 23,8 Vollzeit-äquivalente für Beratung gefördert (siehe Kapitel 3.5.6). Das Koordinationsprojekt Support Faire Integration wurde bis Ende 2022 durch das BMAS gefördert. Die dort für den Zeitraum 2020–2022 erhobenen Beratungsdaten standen der Berichterstattungsstelle Menschenhandel nicht zur Auswertung zur Verfügung. Seit 2023 führt das Nachfolgeprojekt Fachstelle Faire Integration eine bundesweite Beratungsstatistik, deren aggregiertes Ergebnis hinsichtlich Verdachtsfällen von Menschenhandel/Arbeitsausbeutung der Berichterstattungsstelle mitgeteilt wurde.

Im Jahr 2023 wurden 160 Einzelpersonen zum Thema Arbeitsausbeutung und zusätzlich 13 Einzelpersonen zu Menschenhandel beraten. Zudem wurden 20 Gruppenberatungen zum Thema Arbeitsausbeutung geführt. Die Anzahl der dabei beratenen Personen ist nicht bekannt. Dies entspricht etwa 2 Prozent aller Einzelberatungen und 7,1 Prozent aller Gruppenberatungen von Faire Integration. Die Statistik erfasst auch weitere Merkmale wie Geschlecht, Staatsangehörigkeit, Bundesland, Aufenthaltsstatus oder Branche. Diese standen der Berichterstattungsstelle nicht zur Auswertung zur Verfügung.

### Beratungsnetzwerk Gute Arbeit

#### Zahlen in Kürze

2021: **164** Einzelberatungsfälle

2022: **313** Einzelberatungsfälle

2023: **479** Einzelberatungsfälle

Ein **Beratungsfall** entspricht der ein- oder mehrmaligen Beratung einer Person mit Verdacht auf Menschenhandel/Arbeitsausbeutung.

### Gesamtentwicklung 2020–2022

Neben den beiden bundesweiten Beratungsnetzwerken Faire Mobilität und Faire Integration finanzieren auch neun Bundesländer eigene arbeitsrechtliche Beratungsstellen, die sich zu dem Beratungsnetzwerk Gute Arbeit des Dachverbands Arbeit und Leben zusammengeschlossen haben. Je nach Bundesland werden von den Beratungsstellen Personen aus EU-Staaten oder auch Drittstaaten beraten. Die Beratungen finden überwiegend zu arbeits- und sozialrechtlichen Themen statt. Mehrere Beratungsstellen haben jedoch auch das Mandat, spezialisierte Fachberatung zu Menschenhandel/Arbeitsausbeutung anzubieten (siehe Kapitel 3.5.6). Diese Mandate wurden erst in den vergangenen Jahren sukzessive erteilt. Bisher werden in dem Beratungsnetzwerk noch keine einheitlichen Beratungsdaten erhoben. Der Berichterstattungsstelle wurden jedoch die Ergebnisse einer Gesamtauswertung zur Verfügung gestellt. Darin lässt sich erkennen, dass die Zahlen von Beratungsfällen mit Verdacht auf Menschenhandel/Arbeitsausbeutung stark gestiegen sind. Sie haben sich von 2021 bis 2023 nahezu verdreifacht. Ihr Anteil an den gesamten Beratungsfällen ist in der Zeit von 1,2 auf 3,4 Prozent gestiegen.

### 2.4.4 Hilfefetelefon „Gewalt gegen Frauen“

#### Zahlen in Kürze

2020: **93** Beratungskontakte zum Thema Menschenhandel

2021: **81** Beratungskontakte zum Thema Menschenhandel

2022: **120** Beratungskontakte zum Thema Menschenhandel

Abgebildet werden **Beratungskontakte** des Hilfefetelefon „Gewalt gegen Frauen“, bei denen primär zu Menschenhandel beraten wurde. Ein Beratungskontakt entspricht dabei einem Anruf oder einer Online-Beratung. Wenden sich Betroffene oder Dritte mehrfach wegen eines Falls von Menschenhandel an das Hilfefetelefon, wird der Fall mehrfach erfasst.

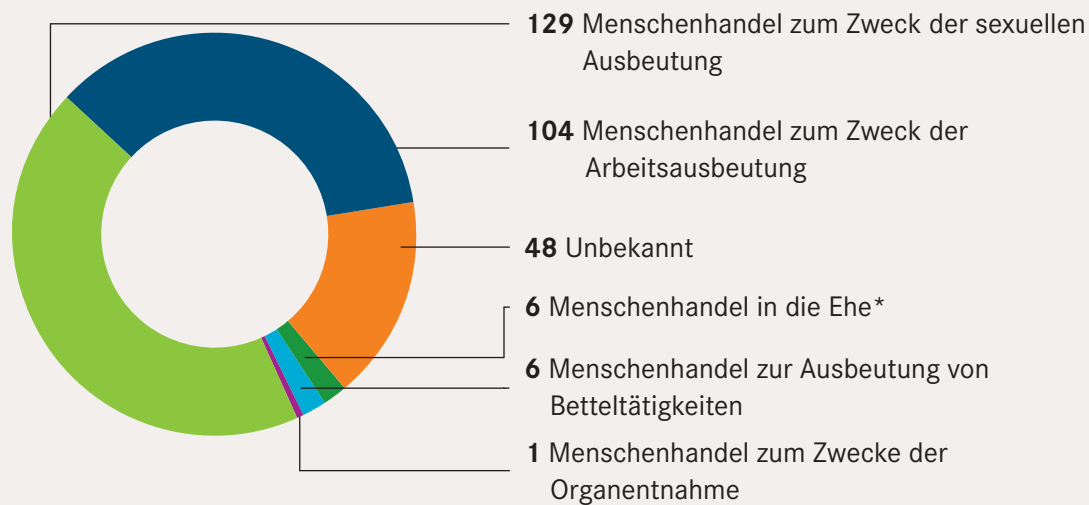
#### Datenquelle

Statistiken zur Beratungsarbeit des Hilfefetelefon werden fortlaufend erhoben und jährlich durch das Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (BAFzA) im Rahmen des Jahresberichts Hilfefetelefon „Gewalt gegen Frauen“ veröffentlicht. Eine Auswertung der Beratungskontakte zu Menschenhandel, aufgeschlüsselt nach den erhobenen Merkmalen, erfolgt erstmals in diesem Bericht. Dafür wurden der Berichterstattungsstelle Einzeldatensätze zu Beratungskontakten für die Jahre 2020 bis 2022 zur Verfügung gestellt.

Alle Kontakte werden durch die Beraterinnen des Hilfefetelefon anonymisiert erfasst. Erfolgt eine Beratung mit Bezug zum Thema Gewalt gegen Frauen<sup>60</sup>, werden Angaben zu der von Gewalt betroffenen Person, zu Beratungsthemen, zur Gewaltform oder zur Weitervermittlung in einer sogenannten erweiterten Dokumentation erfasst. Die Zuordnung der Beratungskontakte zur Gewaltform Menschenhandel beruht auf der Einschätzung der Beraterinnen. Bei der Einordnung der Beratungskontakte können neben der primären Gewaltform weitere Gewaltformen angegeben werden. Eine ausführliche Dokumentation erfolgt nur zur primären Gewaltform. Alle Auswertungen beziehen sich dementsprechend auf Beratungskontakte mit Menschenhandel als primärer Gewaltform.

<sup>60</sup> Bei der Dokumentation wird zwischen Gesamtkontakten, Beratungskontakten und Beratungen mit erweiterter Dokumentation unterschieden. Nicht alle Kontaktaufnahmen münden in einer Beratung, unter anderem aufgrund von Material- oder Presseanfragen, Scherz- oder Belästigungsanrufen. Erfolgt eine Beratung entsprechend dem gesetzlichen Auftrag des Hilfefetelefon, erfolgt eine erweiterte Dokumentation mit Angaben zur gewaltbetroffenen Person, zu Beratungsthemen, zur Gewaltform oder der Weitervermittlung. Beratungen ohne Bezug zum Thema Gewalt gegen Frauen werden grundlegend dokumentiert, jedoch ohne nähere Angaben zum Inhalt; Bundesamt für Familie und Zivilgesellschaftliche Aufgaben (2023), S. 3.

**Abbildung 10: Anzahl der Beratungskontakte des Hilfetelefons nach Ausbeutungsformen (2020–2022)**



\* Entwicklungen zu Zwangsheirat im Zeitraum 2020–2022 werden durch das Monitoring der Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt des Deutschen Instituts für Menschenrechte abgebildet.

Quelle DIMR Monitor (2024): Angaben des BAFzA

### Gesamtentwicklung 2020–2022

Im Berichtszeitraum wurden insgesamt 294 Beratungskontakte dokumentiert, in denen primär zum Thema Menschenhandel beraten wurde. Während absolut gesehen im Berichtszeitraum die Anzahl der Beratungskontakte zu Menschenhandel leicht angestiegen ist, bewegte sich der Anteil der Beratungen zu Menschenhandel am gesamten Beratungsaufkommen des Hilfetelefons auf einem ähnlichen Niveau. Während der Anteil im Jahr 2020 bei 0,23 Prozent lag, waren es 2022 0,3 Prozent. Mit Blick auf die Jahre 2018 (0,26 %) und 2019 (0,28 %) zeigte sich zuvor ein leichter Abfall.

Darüber hinaus wurden im Berichtszeitraum insgesamt 43 weitere Beratungskontakte dokumentiert, in denen Menschenhandel als sekundäre Gewaltform angegeben wurde. Menschenhandel wurde dabei besonders häufig im Zusammenhang mit den primären Gewaltformen „Häusliche Gewalt/ Gewalt in (Ex-) Partnerschaften“ (29 Beratungskontakte) und „Gewalt im Rahmen von Prostitution“ (7 Beratungskontakte) erfasst.

Neben den Betroffenen selbst wenden sich auch Fachkräfte und unterstützende Personen an das Hilfetelefon. Unter den Beratungskontakten zu

Menschenhandel im Berichtszeitraum waren 38,8 Prozent selbst von Gewalt betroffene Personen und 41,5 Prozent Unterstützende. Fachkräfte waren in 19 Prozent der Fälle die Ratsuchenden. In zwei Fällen (0,7 %) wurde die ratsuchende Person als unbekannt angegeben.

### Verteilung auf die Bundesländer

Absolut gesehen war das Aufkommen an Beratungen zu Menschenhandel in Nordrhein-Westfalen (61), Bayern (28), Berlin (27) und Baden-Württemberg (26) am höchsten. Die meisten Beratungskontakte je 1 Million Einwohner\*innen<sup>61</sup> verzeichneten Hamburg (9,7), Berlin (7,3) und Sachsen-Anhalt (4,6). Aus Thüringen wurden keine Beratungen mit dem Beratungsgrund Menschenhandel dokumentiert. Für 57 Beratungskontakte wurde kein Bundesland erfasst, 15 Beratungsanfragen kamen aus dem Ausland.

### Ausbeutungsformen

Im Jahr 2020 handelte es sich nach Einschätzung der Berater\*innen bei etwa zwei Drittel der Beratungskontakte um Menschenhandel / sexuelle Ausbeutung (62), 2021 waren es 67. Der Bereich Arbeitsausbeutung wurde 2020 bei 11 und 2021 bei 5 Beratungen dokumentiert. Auffällig ist, dass

<sup>61</sup> Grundlage: Einwohner\*innenzahlen für 2022.

im Jahr 2022 kein Beratungskontakt zu sexueller Ausbeutung dokumentiert wurde. Zu Arbeitsausbeutung wurden dagegen 88 Beratungen dokumentiert, was deutlich mehr als zwei Drittel der Beratungen zu Menschenhandel in diesem Jahr ausmacht. Über die Ursache hierfür kann die Berichterstattungsstelle keine Aussage treffen. Änderungen in der Erhebung haben nach Auskunft des BAFzA nicht stattgefunden. Zu Menschenhandel zur Ausbeutung von Betteltätigkeiten wurde im Berichtszeitraum insgesamt sechs Mal beraten. Zu Menschenhandel zum Zweck der Organentnahme fand eine Beratung im Jahr 2021 statt.

Für Beratungen zu Menschenhandel / Arbeitsausbeutung können zudem Branchen dokumentiert werden. Insgesamt wurden jedoch nur für 31 Beratungskontakte Angaben zur Branche erfasst. Am häufigsten wurde dabei Ausbeutung im Dienstleistungsgewerbe (10) und bei der Pflege im Privathaushalt (5) angegeben.<sup>62</sup>

### Herkunftsländer

In Bezug auf die Staatsangehörigkeiten der Ratsuchenden wird zwischen Deutschen, EU- und Nicht-EU-Bürger\*innen unterschieden. In allen drei Berichtsjahren wurde für etwa die Hälfte der Beratungskontakte keine Angabe gemacht. Der Anteil an beratenen Personen aus Nicht-EU-Staaten lag 2020 und 2021 bei etwa 20 Prozent, 2022 bei 35 Prozent. Der Anteil der EU-Bürger\*innen ist leicht von 20 Prozent im Jahr 2020 auf 15 Prozent im Jahr 2021 und 11 Prozent im Jahr 2022 gesunken. 2022 waren 7 Prozent der Ratsuchenden deutsche Staatsangehörige, während es in den beiden Vorjahren 12 Prozent waren.

Neben der Staatsangehörigkeit kann dokumentiert werden, ob für die telefonische Beratung eine Dolmetschung herangezogen wurde. Insgesamt wurde im Berichtszeitraum für 81,3 Prozent der Fälle angegeben, dass keine Dolmetschung benötigt wurde. 2022 wurde für 14 Personen eine Übersetzung ins Vietnamesische organisiert. Mit 2,4 Prozent war Rumänisch die Sprache, für die am zweithäufigsten Dolmetschung benötigt wurde (7 Beratungskontakte).

### Soziodemografische Merkmale

Das bundesweite Hilfetelefon ist ein Beratungsangebot für gewaltbetroffene Frauen. Entsprechend wurden zu mehr als 95,6 Prozent Personen mit weiblicher Geschlechtsidentität zu Menschenhandel beraten. Unter den beratenen Personen waren zudem vier (1,4 %) mit männlicher und neun (3,1 %) mit unbekannter Geschlechtsidentität.

Personen, die zum Thema Menschenhandel beraten wurden, zählten überwiegend zur Gruppe der Erwachsenen (85,7 %). Unter den Beratenen waren jedoch auch 18 Kinder oder Jugendliche (6,1 %). Bei 8,2 Prozent der Beratenen konnte das Alter nicht angegeben werden.

### 2.4.5 Pilot Berlin: Kinder- und Jugendhilfe

#### Zahlen in Kürze

2022: **23** Beratungen mit Betroffenen U27 |  
**25** Beratungen mit Dritten

2023: **10** Beratungen mit Betroffenen U27 |  
**8** Beratungen mit Dritten

Ein Beratungsfall entspricht der ein- oder mehrmaligen Beratung einer Person.

#### Datenquelle

Die Berliner Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie führt seit 2022 eine einheitliche Jahresstatistik der spezialisierten Beratungsstellen für Kinder- und Jugendschutz. Insgesamt gingen Daten von neun Beratungsstellen in die Statistik ein. Die Zuordnung einer Beratung zu dem Grund „Handel / Ausbeutung Minderjähriger“ erfolgt durch die Einschätzung der Berater\*innen. Dabei können mehrere Beratungsgründe aus insgesamt 19 vorgegebenen Gründen ausgewählt werden. Beratungsfälle können auch aus dem Vorjahr übernommen werden. Somit lässt sich nicht sagen, wie viele neue Beratungsfälle in dem betrachteten Jahr aufgenommen wurden.

<sup>62</sup> Bei neun Beratungskontakten wurde „Sonstiges“ als Branche angegeben.

**Tabelle 4: Anzahl der Verdachtsfälle in spezialisierten Beratungsstellen für Kinder- und Jugendschutz in Berlin nach Zielgruppen**

Zielgruppe der Beratungsstellen	Betroffene		Dritte	
	2022	2023	2022	2023
Alle Geschlechter	4	< 3	12	< 3
Mädchen	< 3	3	4	3
Jungen	17	6	9	4
Gesamt	23	10	25	8

Quelle: DIMR Monitor (2024): Angaben der Berliner SenBJF, N = 9 spezialisierte Beratungsstellen

### Gesamtentwicklung

In Berlin werden seit 2022 erstmalig in Deutschland einheitliche Daten von spezialisierten Beratungsstellen für Kinder- und Jugendschutz<sup>63</sup> über Beratungsfälle zum Thema „Handel mit / Ausbeutung von Minderjährigen“ erhoben. Insgesamt handelte es sich dabei um 10 Fälle (2023) und 23 Fälle (2022). Davon wurde die Mehrzahl der Fälle von einem Träger angegeben, der im Einzelfall auch junge Erwachsene (jünger als 27) berät (2022: 16 Fälle; 2023: 6 Fälle). Bei den übrigen 4 beziehungsweise 7 Fällen handelte es sich um Personen unter 18 Jahren. Neben Beratungen von Kindern und Jugendlichen werden auch Fachkräfte aus Jugendämtern und anderen Berufen sowie Angehörige oder Menschen aus dem sozialen Umfeld beraten. Im Jahr 2022 wurden für diese Zielgruppen insgesamt 25 Beratungen und 2023 insgesamt 8 Beratungen durchgeführt.

### Ausbeutungsformen

Die Daten lassen keine Zuordnung der Fälle zu Ausbeutungsformen zu. Allerdings lässt die Spezialisierung von vier Beratungsstellen auf sexualisierte Gewalt darauf schließen, dass ein Großteil der beratenen Kinder, Jugendlichen und jungen Volljährigen von sexueller Ausbeutung betroffen war. Dies betraf 19 (2022) und 9 (2023) der Beratungsfälle mit Betroffenen sowie 13 (2022) und 7 (2023) der Beratungsfälle mit Dritten.

### Soziodemografische Merkmale

Drei der Beratungsstellen sind auf die Beratung von Jungen oder Mädchen spezialisiert. Somit las-

sen deren Beratungsfälle Schlüsse auf das Geschlecht der Ratsuchenden zu. Die Anzahl der Beratungsfälle nach Zielgruppen wird in Tabelle 4 beschrieben. Dabei wird sichtbar, dass in beiden Jahren mehr als die Hälfte der ratsuchenden Betroffenen durch FBS für Jungen gemeldet wurden (2023: 6 von 10, 2022: 17 von 23). Bei Beratungen von Dritten waren es jeweils 9 von 25 und 4 von 8 Beratenen.

### Datenerhebung der Jugendämter – Pilotprojekt in Berlin

Neben der Statistik von FBS für Kinder- und Jugendschutz wird die Senatsverwaltung Berlin auch erstmalig in Deutschland eine statistische Erfassung von Kindeswohlgefährdung aufgrund von Handel mit oder Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen einführen. Die digitale Erfassung im IT-Fachverfahren der Jugendhilfe soll im Jahr 2024 implementiert werden. Dieses Vorgehen kann beispielhaft für andere Bundesländer sein, um in Zukunft eine solide Datengrundlage darüber zu erhalten, wie viele Fälle von Handel mit oder Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen den zuständigen Behörden bekannt geworden sind.

## 2.4.6 Bundesfachverband unbegleitete minderjährige Flüchtlinge

### Datenquelle

Der BumF befragt jährlich bundesweit Fachkräfte, die mit jungen Geflüchteten arbeiten,

63 i.S.v § 75 SGB VIII.



zu ihrer Einschätzung der aktuellen Situation der jungen Menschen. Die anonyme Online-Befragung wird über die Netzwerke des BumF unter Fachkräften gestreut.<sup>64</sup> Die Fachkräfte können dabei angeben, wie häufig männliche, weibliche, intergeschlechtliche/transgeschlechtliche/diverse, unbegleitete Minderjährige oder unbegleitete junge Erwachsene von Ausbeutungs- und Menschenhandelserfahrungen berichten (nie/selten/oft/immer). Die genannten Zahlen bilden den Anteil der Fachkräfte ab, die angaben, dass unbegleitete Minderjährige und junge Erwachsene bei ihnen vor Ort „oft“ oder „immer“ von Ausbeutungs- und Menschenhandelserfahrungen im Heimatland oder auf der Flucht berichteten.<sup>65</sup> Die Angaben beziehen sich jedoch auf Ereignisse im Heimatland und auf der Flucht. Anhand der Zahlen können Aussagen zu Betroffenen von Menschenhandel, jedoch nur eingeschränkt Aussagen zu Menschenhandel in Deutschland getroffen werden. Die Zahlen wurden den Berichten des BumF<sup>66</sup> entnommen und sind für die Jahre 2020 und 2021 verfügbar.<sup>67</sup>

### Entwicklungen 2020–2022

Im Jahr 2021 gaben 55,8 Prozent (2020: 53,0 %) der befragten Fachkräfte an, dass weibliche junge Menschen oft oder immer von Ausbeutungs- und Menschenhandelserfahrungen berichteten. Für männliche Kinder und Jugendlichen gaben dies 45,2 Prozent (2020: 45,9 %) der Fachkräfte an und 48,9 Prozent (2020: 47,3 %) für Jugendliche mit diverser Geschlechtsidentität. Dabei zeigt sich ein leichter Anstieg unter den Jugendlichen mit weiblicher und diverser Geschlechtsidentität. Der BumF weist darauf hin, dass sich nicht alle Jugendlichen mit traumatischen Erfahrungen gegenüber den Fachkräften öffnen und somit davon auszugehen ist, dass der tatsächliche Anteil höher liegt.<sup>68</sup>

## 2.5 Daten zu Tatverdächtigen und Verurteilten

### 2.5.1 Statistiken zu Ermittlungsverfahren

#### Zahlen in Kürze

2020: **641** Tatverdächtige in abgeschlossenen Ermittlungsverfahren

2021: **661** Tatverdächtige in abgeschlossenen Ermittlungsverfahren

2022: **719** Tatverdächtige in abgeschlossenen Ermittlungsverfahren

Die Zahlen bilden **Tatverdächtige in Ermittlungsverfahren** ab, die im jeweiligen Jahr von LKÄ, BKA, BPol und FKS abschließend bearbeitet und an die Staatsanwaltschaft abgegeben wurden. Dabei werden Verfahren zu den Strafnormen zu Menschenhandel (§§ 232, 232a, 232b, 233 und 233a StGB) abgebildet. Im Bereich Menschenhandel/sexuelle Ausbeutung werden zudem Verfahren zu § 180a StGB (Ausbeutung von Prostituierten) und § 181a StGB (Zuhälterei) erfasst. Darüber hinaus werden weitere Straftatbestände der sexuellen Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen dargestellt, sofern im Einzelfall eine kommerzielle Ausprägung festgestellt werden konnte (§§ 176, 176a 180, 182). Als weitere Formen der kommerziellen Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen werden § 235 StGB (Entziehung Minderjähriger gegen Entgelt) und § 236 StGB (Kinderhandel) erfasst.<sup>69</sup>

#### Datenquelle

Die Datenbasis bilden Daten von LKÄ, BKA, BPol und FKS zu durch die jeweiligen Behörden abgeschlossenen Ermittlungsverfahren (siehe Kapitel 2.3).

<sup>64</sup> Karpenstein / Rohleder (2022), S. 9.

<sup>65</sup> Auswertung für die Frage: „Wie häufig berichten männliche, weibliche, intersexuelle/ transsexuelle/diverse, unbegleitete Minderjährige bzw. unbegleitete junge Erwachsene bei Ihnen vor Ort von Ausbeutungs- und Menschenhandelserfahrungen im Heimatland bzw. auf der Flucht?“ (Antwortmöglichkeiten: nie, selten, oft, immer). Ebd., S. 28.

<sup>66</sup> Karpenstein / Rohleder (2021, 2022).

<sup>67</sup> Für das Jahr 2022 wurden keine Ergebnisse veröffentlicht. Die Ergebnisse der Online-Umfrage 2023 wurden im Juni 2024 veröffentlicht. Die Daten liegen jedoch außerhalb des Berichtszeitraums und fließen nicht in das Monitoring ein.

<sup>68</sup> Ebd., S. 30.

<sup>69</sup> Das Bundeslagebild Menschenhandel stellt zudem abgeschlossene Ermittlungsverfahren zu § 237 StGB (Zwangsheirat) dar. Entwicklungen zu Zwangsheirat im Zeitraum 2020–2022 werden durch das Monitoring der Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt des Deutschen Instituts für Menschenrechte abgebildet.

Im Berichtszeitraum 2020-2022 wurden insgesamt 2.021 Tatverdächtige wegen Menschenhandel durch LKÄ, BKA, BPol und FKS ermittelt. Davon waren zwei Drittel (64,3%) in Fällen von sexueller Ausbeutung tatverdächtig, jede\*r Zwölfte (8,5%) in Fällen von Arbeitsausbeutung.<sup>70</sup> Gegen 37,2 Prozent der Tatverdächtigen wurde wegen Menschenhandels mit Kindern und Jugendlichen ermittelt. Bei der Ausbeutung bei der Bettelei und bei der Begehung strafbarer Handlungen waren es 1,0 Prozent und 2,3 Prozent.

### 2.5.2 Strafverfolgungsstatistik

#### Zahlen in Kürze

2020: **167** wegen Menschenhandel Verurteilte

2021: **166** wegen Menschenhandel Verurteilte

2022: **176** wegen Menschenhandel Verurteilte<sup>71</sup>

Die Zahlen bilden **Verurteilte wegen Menschenhandels** im Sinne der Straftatbestände der §§ 232, 232a, 232b, 233 und 233a StGB ab. Zudem werden analog zum Bundeslagebild Menschenhandel und Ausbeutung Verfahren zu § 180a, § 181a, § 235 StGB und § 236 StGB abgebildet.<sup>72</sup>

#### Datenquelle

Die Datenbasis bilden Daten zu rechtskräftig Abgeurteilten und Verurteilten, die durch die Justizbehörden (Staatsanwaltschaften und Jugendgerichte) erfasst werden. Als Abgeurteilte werden in den Statistiken der Justiz und Rechtspflege Angeklagte bezeichnet, gegen die Strafbefehle erlassen wurden oder Strafverfahren nach Eröffnung des Hauptverfahrens rechtskräftig abgeschlossen wurden. Darunter

fallen Verurteilte sowie Personen, gegen die andere Entscheidungen getroffen wurden, beispielsweise ein Freispruch oder eine Einstellung des Verfahrens. Wird eine Person wegen mehrerer Straftaten (Tatmehrheit) oder der Verletzung mehrerer Strafvorschriften durch eine Tat (Tateinheit) abgeurteilt, wird in der Statistik nur der Straftatbestand erfasst, der nach dem Gesetz mit der schwersten Strafe bedroht ist. Ein Fall von Menschenhandel wird somit nur einmal erfasst.<sup>73</sup> Eine Auswertung der Daten wird jährlich durch das Statistische Bundesamt in Form der Strafverfolgungsstatistik (Fachserie 10 Reihe 3) veröffentlicht. Die Daten standen bei Abschluss des Berichts für die Jahre 2020 und 2021 endgültig und für 2022 in vorläufiger Form zur Verfügung.

In den Jahren 2020 bis 2022 wurden in der Strafverfolgungsstatistik insgesamt 509 Verurteilungen wegen Menschenhandels erfasst. Davon wurden 232 Personen wegen der Straftatbestände §§ 232, 232a, 232b, 233 und 233a StGB verurteilt. Für alle Jahre zeigt sich, dass davon mehr als die Hälfte der Verurteilungen aufgrund von § 232a Abs. 1 bis 5 StGB (Zwangsprostitution) erfolgte (siehe Tabelle 5).

In Deutschland existiert keine Verlaufsstatistik, die Daten zu bekannt gewordenen Straftaten und Tatverdächtigen mit Daten der Justizstatistiken zu abgeurteilten und verurteilten Personen verknüpft.<sup>74</sup> Die Vergleichbarkeit ist insbesondere aufgrund der unterschiedlichen Erhebungszeitpunkte stark eingeschränkt, da zwischen der Abgabe an die Staatsanwaltschaft, der Anklage und der Aburteilung mitunter mehrere Jahre liegen können.<sup>75</sup> Abgeurteilte werden erst dann in der Statistik sichtbar, wenn das Hauptverfahren rechtskräftig abgeschlossen wurde. Bei der Betrachtung der Statistiken über den Gang der Strafverfolgung und Strafzumessung hinweg ist zudem zu beachten,

70 Bei der Zuordnung zu den Ausbeutungsformen kann es zu Überschneidungen und somit zu Mehrfachangaben kommen, beispielsweise bei der sexuellen Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen. Die Summe der Prozentangaben übersteigt somit 100. Personen können zudem in mehreren Verfahren als Tatverdächtige gemeldet werden und werden dann mehrfach gezählt.

71 Es handelt sich um vorläufige, unveröffentlichte Daten der Strafverfolgungsstatistik für 2022, die der Berichterstattungsstelle durch das Bundesministerium der Justiz zur Verfügung gestellt wurden.

72 Da für die §§ 176, 176a 180, 182 eine mögliche kommerzielle Ausprägung nicht in der Strafverfolgungsstatistik erfasst wird, werden diese hier nicht ausgewertet.

73 Statistisches Bundesamt (2024).

74 Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat / Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (2023), S. 20.

75 Ebd.



dass ein Fall, in dem mehrere Strafvorschriften verletzt wurden, nur einmal in die Statistik eingeht. Darüber hinaus kann die strafrechtliche Bewertung eines Falls und damit die Zuordnung zu einem Straftatbestand bis zur rechtskräftigen Aburteilung Änderungen unterliegen. Dennoch zeigt eine vergleichende Betrachtung über den Berichtszeitraum hinweg, dass die Zahl der Tatverdächtigen in Verfahren, die durch Polizei und Zoll an die Staatsanwaltschaft abgegeben wurden, bei einzelnen Straftatbeständen erheblich von der

Zahl der Abgeurteilten abweicht (siehe Tabelle 5). Die Zahlen könnten somit darauf hinweisen, dass in einer nicht unerheblichen Anzahl der Fälle, in denen die Polizei in einem Ermittlungsverfahren gegen potenzielle Täter\*innen wegen dieser Tatbestände ermittelt hat, keine Anklage erhoben oder kein Hauptverfahren eröffnet wurde. Eine abschließende Aussage hierzu lässt sich jedoch aufgrund der genannten Einschränkungen nicht treffen. Hierzu bedarf es weiterer qualitativer Untersuchungen.

**Tabelle 5: Anzahl der Täter\*innen und Tatverdächtigen nach Strafnormen<sup>A</sup>**

Jahr	Strafnorm	Tatverdächtige	Abgeurteilte	Verurteilte
Quelle		BKA	Strafverfolgungsstatistik	
<b>2020</b>	§ 232	166	29	20
	§ 232a	241	73	56
	§ 232b	3	14	5
	§ 233	38	4	2
	§ 233a	8	3	2
	§ 180a	49	2	1
	§ 181a	145	17	8
	§ 235	2	107	71
	§ 236	4	2	2
<b>2021</b>	§ 232	181	25	15
	§ 232a	216	52	43
	§ 232b	12	18	11
	§ 233	25	2	1
	§ 233a	15	0	0
	§ 180a	22	2	1
	§ 181a	147	24	13
	§ 235	0	117	80
	§ 236	1	5	2

Jahr	Strafnorm	Tatverdächtige	Abgeurteilte	Verurteilte
<b>2022</b>	§ 232	218	14	12
	§ 232a	230	66	54
	§ 232b	18	13	9
	§ 233	57	4	2
	§ 233a	4	1	0
	§ 180a	69	0	0
	§ 181a	208	16	10
	§ 235	0	130	88
	§ 236	7	1	1

<sup>A</sup> Die Erfassungszeitpunkte beider Statistiken unterscheiden sich. Ein direkter Vergleich zwischen den Zahlen für die einzelnen Jahre ist somit nicht möglich.

Quellen: DIMR Monitor (2024): Angaben des BMI und des BMJ; Statistisches Bundesamt (2021), (2022)

## 2.6 Schnittmengen von Statistiken

Betroffene von Menschenhandel werden in Deutschland nicht zentral registriert. Statistiken verschiedener Stellen bilden identifizierte Betroffene zu verschiedenen Zeitpunkten ab. Einzelne Betroffene können dabei auch mehrfach erfasst werden. Angaben dazu, ob an eine FBS verwiesen wurde oder ob Betroffene mit anderen Stellen, wie beispielsweise Ermittlungsbehörden, in Kontakt waren, geben jedoch Hinweise auf Schnittmengen zwischen Statistiken. Zwar lässt sich nicht mit Sicherheit feststellen, ob Betroffene der Verweisung an eine andere Stelle folgen und dort auch tatsächlich beraten und statistisch erfasst werden. Eine umfassende Betrachtung vorhandener Statistiken und ihrer Schnittmengen kann jedoch zu einem differenzierten Bild auf die Betroffenen für verschiedene Personengruppen und Formen der Ausbeutung beitragen. Sie liefert Hinweise auf die Inanspruchnahme und Erreichbarkeit von Hilfsangeboten für die jeweiligen Gruppen sowie auf Schnittstellen zwischen staatlicher Intervention und nicht staatlichen Hilfsangeboten. Verlässliche Aussagen zur Gesamtzahl der Betroffenen in Deutschland lassen sich jedoch auch mit Bezug auf verschiedene Statistiken und ihre Schnittmengen nicht treffen. Eine mutmaßlich hohe Dunkelziffer und mögliche Doppelzählungen bleiben zentrale Einschränkungen in der Aussagekraft.

Der Statistik des BKA zufolge wurden in den Berichtsjahren weniger als ein Viertel der Betroffenen in Ermittlungsverfahren zu Menschenhandel durch FBS beraten (2020: 19 %; 2021: 20 %; 2022: 7 %). Der Anteil war dabei im Bereich sexuelle Ausbeutung relativ konstant (2020: 23 %; 2021: 27 %; 2022: 21 %), während er im Bereich Arbeitsausbeutung stark variierte und im Jahr 2022 im Kontext zweier Großverfahren auf 1 Prozent sank (2020: 30 %; 2021: 8 %; 2022: 1 %). Bei den weiteren Ausbeutungsformen war es weniger als 1 Prozent der Fälle. Mögliche Gründe dafür, dass keine Beratung stattfand, könnten sein, dass die betroffene Person keine Beratung gewünscht hat, aber auch, dass Strafverfolgungsbehörden nicht (erfolgreich) an eine Beratungsstelle vermittelt haben. Bei den Betroffenen, die durch FBS beraten werden, kann von einer parallelen Erfassung in der Statistik des KOK-Datentools sowie den Zahlen der Landesministerien zu Beratungsfällen in FBS ausgegangen werden. Jedoch ist es möglich, dass die Betroffenen mit einer zeitlichen Verschiebung abgebildet werden.

Auch die Statistik des KOK legt nahe, dass ein bedeutender Teil der beratenen Personen den Ermittlungsbehörden nicht bekannt wurde. Mitunter entscheiden Betroffene auch selbst, sich nicht der Belastung eines Strafverfahrens auszusetzen und wenden sich daher nicht an die Behörden. Nach der Statistik des KOK haben die FBS in gut

einem Viertel bis einem Drittel der Beratungsfälle angegeben, dass kein Ermittlungsverfahren eingeleitet wurde. Der Anteil hat über den Berichtszeitraum hinweg zugenommen (2020: 26,3%; 2021 28,8%; 2022: 35,3%). Zudem weisen deutliche Unterschiede bei den Herkunftsländern der Betroffenen in beiden Statistiken darauf hin, dass es sich um verschiedene Personengruppen handelt.

Die Statistik der Beratungsstellen von Faire Mobilität erlaubt es den Berater\*innen auch, die Weitervermittlung eines Beratungsfalles zu dokumentieren. Insgesamt wurden in den vier ausgewerteten Jahren bei 7 der 115 Beratungsfälle mit Verdacht auf Menschenhandel/Arbeitsausbeutung eine Weitervermittlung an eine spezialisierte FBS dokumentiert.

In der Dokumentation von Beratungskontakten des Hilfetelefons werden auch Vermittlungen an andere Einrichtungen erfasst. Demnach wurde im Berichtszeitraum bei 152 Beratungskontakten an eine Beratungsstelle für von Gewalt betroffene Frauen und Mädchen verwiesen. Darunter können auch Beratungsstellen fallen, die spezialisierte Fachberatung für von Menschenhandel betroffene Frauen und Mädchen anbieten. Wie hoch der tatsächliche Anteil dieser Einrichtungen an der Weitervermittlung ist, wird jedoch nicht erfasst.

## 2.7 Empfehlungen

### Identifizierung stärken

Trotz positiver Entwicklungen bei der Identifizierung, etwa im Bereich Menschenhandel / Arbeitsausbeutung, ist nach wie vor von einer hohen Dunkelziffer auszugehen. Die Zahlen der Bundesländer zu Beratungsfällen in landesfinanzierten FBS zeigen auf, dass mit verstärkten Beratungsangeboten vermehrt Fälle von Menschenhandel sichtbar werden. Zudem weist der Vergleich von Zahlen des KOK e.V. und des BKA darauf hin, dass ein bedeutender Anteil der Ratsuchenden nicht in Ermittlungsverfahren identifiziert wird. Die Unterstützung durch FBS kann Erkenntnissen des BKA zufolge wesentlich zum Erfolg von Ermittlungsverfahren beitragen.<sup>76</sup> Die Berichterstattungsstelle

empfiehlt daher in Hinblick auf eine verbesserte Identifizierung Betroffener:

- **Fachberatung ausbauen:** Flächendeckend spezialisierte und niedrigschwellige Angebote sollten für alle Ausbeutungsformen und Zielgruppen finanziert werden. Dies ist auch eine langjährige Forderung der Zivilgesellschaft und wurde 2024 erneut von der Expert\*innengruppe des Europarats GRETA empfohlen.<sup>77</sup>
- **Rolle der FBS in der Identifizierung stärken:** Neben den Strafverfolgungsbehörden sollten auch die FBS die formelle Kompetenz erhalten, konkrete Anhaltspunkte für Menschenhandel im Sinne einer vorläufigen Identifizierung festzustellen, um den Zugang zu Rechten sowie Unterstützung zu sichern (siehe Kapitel 3.6). Hierfür sollte eine Regelung auf gesetzlicher Ebene in Betracht gezogen werden.
- **Einbindung von FBS durch Strafverfolgungsbehörden sicherstellen:** Es muss sichergestellt sein, dass FBS, das Einverständnis der Betroffenen vorausgesetzt, konsequent und frühzeitig durch die Behörden eingebunden werden. Der Schlüssel hierfür sind standardisierte Verfahrensabläufe im Rahmen von Kooperationsvereinbarungen (siehe Kapitel 5.1). Eine Evaluierung der bestehenden Kooperationsdokumente und ihrer Umsetzung in den Bundesländern wäre hierfür zentral. Warum statistisch nur bei einer Minderheit der Betroffenen in Ermittlungsverfahren eine Beratung durch FBS stattfindet, sollte qualitativ untersucht werden, um Handlungsbedarfe zu identifizieren.

### Datenlage verbessern

Die Expert\*innengruppe des Europarats GRETA empfiehlt in ihrem zweiten Evaluationsbericht für Deutschland, statistische Daten zu Betroffenen von Menschenhandel bei allen Hauptakteuren zu erheben und eine Aufschlüsselung nach Geschlecht, Alter, Art der Ausbeutung, Herkunfts- und/oder Zielland zu ermöglichen. Mit der Reform der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel sind die Mitgliedstaaten gemäß Art. 19a Abs. 2 künftig dazu verpflichtet, Daten zur Anzahl der Betroffenen, aufgeschlüsselt nach der registrierenden Stelle, Geschlecht, Altersgruppen, Staatsangehörigkeit und

<sup>76</sup> Herz / Minthe (2006), S. 341.

<sup>77</sup> Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (2024), Ziff. 202, 203.

Form der Ausbeutung, im Einklang mit den nationalen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten, zu erfassen. Die Erkenntnisse der Berichterstattungsstelle über die Datenlage zum Ausmaß von Menschenhandel in Deutschland zeigen bestehende Datenlücken und Harmonisierungsbedarfe auf. Eine Erhebung statistischer Daten zu Betroffenen von Menschenhandel bei allen zentralen Akteuren erfolgt in Deutschland derzeit noch nicht. Zur Anzahl der identifizierten Betroffenen im Asylverfahren stehen keine Daten zur Verfügung (siehe Kapitel 3.6.3). Auch im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe sind Daten zu Verdachtsfällen von Menschenhandel bisher nicht bundesweit verfügbar. Bestehende Statistiken lassen sich nur eingeschränkt vergleichen und miteinander in Bezug setzen. Die Berichterstattungsstelle empfiehlt daher in Hinblick auf eine Datenerhebung im Einklang mit menschenrechtlichen und europarechtlichen Vorgaben:

- **Daten bei allen zentralen Akteuren erheben:** Es wird dringend eine statistische Erfassung von festgestellten Vulnerabilitäten im Rahmen der Umsetzung des GEAS empfohlen. Das Institut empfiehlt zudem, dass künftig auch andere Bundesländer die Datenerfassung in den Jugendämtern entsprechend der Erfassung in Berlin erweitern. Weitere Stellen, die für die Durchsetzung von Betroffenenrechten zuständig sind und somit Betroffene registrieren, sollten ebenfalls entsprechende Daten erheben (siehe Kapitel 3.6).
- **Verweisungen Betroffener erfassen:** Eine Erfassung möglicher Verweisungsberatungen oder Einbeziehung weiterer staatlicher und nicht staatlicher Stellen in bestehenden Statistiken kann dazu beitragen, Schnittmengen der Statistiken abzubilden und die Schätzungen zur Gesamtzahl der Betroffenen zu verbessern. Die datenerhebenden Stellen sollten dabei sowohl erfassen, wohin eine betroffene Person weiterverwiesen wird, als auch, mit welchen Stellen die Person im Vorfeld bereits in Kontakt war. Hierfür bedarf es keines Austauschs personenbezogener Daten zwischen verschiedenen Stellen.
- **Harmonisierung der Datenerfassung in Beratungsnetzwerken:** Eine einheitliche Erfassung von Beratungsfällen, wie sie beispielsweise der KOK e.V. in Form des Datentools etabliert hat, leistet einen wichtigen Beitrag, um bundesweit Fälle über das kriminalstatistische Hellfeld abzubilden. Daher wird dringend eine Harmonisierung der Datenerfassung innerhalb von

Beratungsnetzwerken empfohlen. Dafür sollten in bundesweiten Prozessen, beispielsweise in den Bund-Länder-Arbeitsgruppen, gemeinsame Definitionen der Einheit „Beratungsfall“ und weiterer Merkmale wie der Ausbeutungsbranchen erarbeitet werden. Die Berichterstattungsstelle kann hierbei beratend unterstützen. Dies sollte neben den spezialisierten FBS auch in Netzwerken weiterer Beratungsangebote erfolgen, die für eine Identifizierung von Menschenhandel Betroffener relevant sein können. Dazu zählen arbeitsrechtliche Beratungsstellen sowie Beratungsstellen für Sexarbeiter\*innen.

- **Harmonisierung der Datenerfassung durch die Länder:** Darüber hinaus wird eine bundesweite Harmonisierung der Datenerfassung in landesgeförderten FBS empfohlen, um künftig Daten zu mutmaßlichen Betroffenen bereitstellen zu können. Die Berichterstattungsstelle kann in diesem Prozess unterstützen. Dabei sollten sowohl die Gesamtzahl der ratsuchenden Personen als auch die Anzahl der Personen, die erstmalig innerhalb eines Jahres beraten wurden, erfasst werden.
- **Datenerhebung in FBS fördern:** Die Erfassung von Beratungsfällen durch die FBS ist eine zentrale Ergänzung zum kriminalstatistischen Hellfeld. Bund und Länder sollten daher Ressourcen und Know-how für die Beratungsstellen bereitstellen, um auch weiterhin eine qualitativ hochwertige Datenerhebung zu ermöglichen.
- **Datenerhebung in Behörden fördern:** Auch für Datenerhebung in Leistungs- und Ausländerbehörden, Jugendämtern und den zuständigen Behörden für die Durchführung von Asylverfahren sowie für Landesbehörden, die die Daten der Beratungsstellen zusammenführen, müssen die notwendigen Ressourcen, das Know-how und die politische Unterstützung bereitgestellt werden, um diese Aufgaben angemessen erfüllen zu können.
- **Recht Betroffener auf informationelle Selbstbestimmung wahren:** Jede Form der Datenerhebung sollte menschenrechtsbasiert erfolgen, die Rechte der Betroffenen auf informationelle Selbstbestimmung und Schutz ihrer Privatsphäre wahren und die Vermeidung von Schaden für die Betroffenen in Form von Retraumatisierung und Reviktimisierung zum Ziel haben.

### **3 Umsetzungsstand der Europaratskonvention und der EU-Richtlinie**

Die Europaratskonvention und die EU-Richtlinie gegen Menschenhandel verpflichten Deutschland, Menschenhandel als Menschenrechtsverletzung zu verhüten, die Rechte der Betroffenen sicherzustellen und zu schützen sowie Menschenhandel effektiv zu ahnden.

Die Europaratskonvention gegen Menschenhandel ist ein im Jahr 2005 ausgearbeiteter völkerrechtlicher Vertrag auf europäischer Ebene. Sie ist am 1. April 2013 in Deutschland in Kraft getreten und gilt seither im Rang eines Bundesgesetzes. Im föderalen System sind neben dem Bund auch die Länder zur Umsetzung von Menschenrechtsverträgen verpflichtet, wenn sich deren Verpflichtungen auf ihren Kompetenzbereich beziehen. Parlamente und Regierungen haben die Verpflichtung, die Konvention durch Gesetze, Verordnungen und politische Maßnahmen zu erfüllen. Verwaltungen und Gerichte haben die hinreichend konkreten Bestimmungen zu beachten, da diese unmittelbar anwendbar sind. Soweit einzelne Bestimmungen subjektive Rechte begründen, können sich Betroffene darauf berufen. Dies ist möglich, indem die deutschen Vorschriften des Bundes- und des Landesrechts im Lichte der Verpflichtungen aus der Konvention menschenrechtskonform ausgelegt werden. Das heißt, die Behörde (oder das Gericht) entscheidet im Einzelfall, und zwar auf Grundlage einer Ermächtigungsgrundlage im deutschen Recht, bei deren Auslegung die Konvention zu berücksichtigen ist.

Die EU-Richtlinie gegen Menschenhandel (RL 2011/36/EU) stammt aus dem Jahr 2011. Sie hatte eine Umsetzungsfrist von zwei Jahren. Das deutsche Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2011/36<sup>78</sup> trat 2016 in Kraft. Staatliche Akteure sind an dieses Gesetz gebunden. Alle innerstaatlichen Regelungen sind im Einzelfall durch Behörden und Gerichte richtlinienkonform auszulegen.

Der inhaltliche Schwerpunkt der Europaratskonvention und der EU-Richtlinie liegt im Bereich von

Schutz und Unterstützung der von Menschenhandel Betroffenen. Das ergibt sich zum einen daraus, dass Menschenhandel gemäß Absatz 3 der Präambel der Europaratskonvention eine Menschenrechtsverletzung und ein Verstoß gegen die Würde und die Unversehrtheit des Menschen ist. Zum anderen ist der Präambel in Absatz 5 zu entnehmen, dass die Achtung der Rechte und der Schutz der Betroffenen sowie die Bekämpfung des Menschenhandels oberste Priorität haben sollen.<sup>79</sup> Der mit der Ausarbeitung der Europaratskonvention eingesetzte Ausschuss war beauftragt worden, eine Konvention zu erarbeiten, die den Schutz der Menschenrechte der von Menschenhandel Betroffenen und – in einem ausgewogenen Verhältnis dazu – die strafrechtliche Verfolgung der Menschenhändler\*innen zum Ziel hat.<sup>80</sup> Auch die Regelungen der EU-Richtlinie legen ein deutliches Gewicht auf den Bereich von Schutz und Unterstützung.<sup>81</sup>

### 3.1 Indikatorenbasiertes Monitoring

Aufgabe der Berichterstattungsstelle Menschenhandel ist es, fundierte Aussagen über die Umsetzung der Europaratskonvention sowie der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel in Deutschland zu treffen und Entwicklungen über die Zeit abzubilden. Dafür hat das Deutsche Institut für Menschenrechte einen Ansatz entwickelt, der datenbasierte Beobachtung mit tiefgehenden rechtswissenschaftlichen Analysen verbindet. Die Umsetzung wird dabei anhand von Menschenrechtsindikatoren überprüft. Diese Methode wird vom UN-Hochkommissariat für Menschenrechte (OHCHR) empfohlen, mit dem Ziel, die Umsetzung und Förderung von Menschenrechten zu überwachen und zu beurteilen. Menschenrechtsindikatoren liefern Informationen über einen Zustand oder eine Lage, eine Absicht, ein Ereignis, eine Aktivität oder ein Ergebnis, das mit einer Menschenrechtsnorm oder einem Menschenrechtsstandard verbunden ist.<sup>82</sup> Indikatoren erlauben Vergleiche über

78 Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates.

79 Vgl. Europarat (2005), Ziff. 46, 51.

80 Ebd., Ziff. 33.

81 Etwa Art. 8, 11-17 der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel.

82 Hoher Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte (2012), S. 16.



Zeit, zwischen Beobachtungseinheiten, wie beispielsweise Bundesländern, oder im Hinblick auf bestimmte Zielwerte.<sup>83</sup> Im Rahmen dieses ersten Periodischen Berichts wird anhand der Indikatoren zunächst der Ist-Zustand abgebildet. Künftig können darauf basierend Fortschritte gemessen und politische Ziele formuliert werden.

Um geeignete Indikatoren zu entwickeln, hat das Institut die Europaratskonvention gegen Menschenhandel als zentraler Menschenrechtsvertrag einer juristischen Analyse unterzogen und die menschenrechtlichen Verpflichtungen herausgearbeitet, die sich daraus ergeben.<sup>84</sup> Für abstrakte Verpflichtungen in der Europaratskonvention wurden konkrete Handlungsfelder (Attribute) identifiziert, die für die Umsetzung zentral sind. Die Verpflichtung, Unterstützung für Betroffene zu gewährleisten, beispielsweise lässt sich unter anderem durch die Attribute Unterkunft, Lebensunterhalt und medizinische Versorgung konkretisieren. Viele der Verpflichtungen der Europaratskonvention decken sich mit den Verpflichtungen aus der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel. Wenn dies der Fall ist, werden im Folgenden die entsprechenden Artikel aus beiden Dokumenten je Verpflichtung genannt. Dort, wo die EU-Richtlinie über die Verpflichtungen der Europaratskonvention hinausgeht, wird darauf gesondert eingegangen.<sup>85</sup>

Inwiefern diese Verpflichtungen erfüllt sind, wird im Rahmen des Monitorings auf drei Ebenen empirisch untersucht: **Strukturindikatoren** erfassen die Akzeptanz (mensen-)rechtlicher Standards durch den Staat und die Absicht, Maßnahmen zu deren Umsetzung zu ergreifen. Sie bilden ab, ob Gesetze oder andere rechtliche Instrumente vorhanden sind und ob es grundlegende institutionelle Mechanismen gibt, die für die Einhaltung (mensen-)rechtlicher Normen notwendig sind.<sup>86</sup>

**Prozessindikatoren** erfassen die kontinuierlichen Maßnahmen, die der Vertragsstaat unternimmt, um seine Pflichten zu erfüllen. Sie spiegeln etwa Maßnahmen und Aktivitäten wider sowie den damit verbundenen Einsatz finanzieller oder personeller Ressourcen. **Ergebnisindikatoren** erfassen die unmittelbaren Resultate dieser Bemühungen für Individuen oder Gruppen.<sup>87</sup> Sie geben Auskunft über die Auswirkungen von Strukturen und Prozessen im zeitlichen Verlauf und bilden somit Verbesserungen und Verschlechterungen der (mensen-)rechtlichen Situation ab, die sich aus staatlichem Handeln oder Nichthandeln für Individuen und Gruppen ergeben.<sup>88</sup>

Für die Entwicklung valider Indikatoren ist es notwendig, Strukturen und Akteure im föderalen System Deutschlands sowie mögliche Maßnahmen und Zielgruppen zu identifizieren, die für die Umsetzung relevant sind. Die Berichterstattungsstelle erarbeitet diese Zusammenhänge in einem interdisziplinären Prozess, der auch beteiligte Akteure aus staatlichen Institutionen und der Zivilgesellschaft einbezieht.

### Indikatoren

In den nachfolgenden Unterkapiteln werden Daten zum aktuellen Stand der Umsetzung entlang der Indikatoren ausgewertet. Zu Beginn jedes Unterkapitels werden alle darin ausgewerteten Indikatoren tabellarisch dargestellt. Jedem Indikator wird eine ID, in der Form 12-P-01, zugeordnet. Diese ID findet sich erneut an der Überschrift des Abschnitts, in dem die Daten des entsprechenden Indikators vorgestellt werden. Die erste Stelle der ID zeigt an, auf Grundlage welches Artikels der Europaratskonvention gegen Menschenhandel der Indikator entwickelt wurde. Wurde der Indikator zusätzlich aus weiteren Artikeln abgeleitet, ist dies durch ein Ü (Übergreifend) hinter

83 Deutsches Institut für Menschenrechte (2022a), S. 41.

84 Für eine umfassende Darstellung der Methode siehe ebd.

85 Zu beachten ist, dass die EU-Richtlinie gegen Menschenhandel keine Menschenrechte beinhaltet. Die Methode, die darin besteht, die staatlichen Verpflichtungen aus der Richtlinie herauszuarbeiten und daran Indikatoren zu entwickeln, durch die die Umsetzung gemessen und bewertet werden kann, ist gleichwohl ein geeignetes Instrument. (siehe Kapitel 3.2).

86 Hoher Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte (2012), S. 34 f.

87 Ebd., S. 36.

88 Ebd., S. 37. Im Rahmen dieses Berichts werden keine weitreichenden Wirkungen von Maßnahmen und Programmen bewertet. Dafür sind tiefergehende Evaluationen einzelner Maßnahmen unter einer umfassenden Betrachtung von Wirkungszusammenhängen erforderlich.

dem Artikel erkennbar. Indikatoren, die für die Umsetzung der Konvention insgesamt relevant sind, tragen statt eines Artikels das Kürzel KÜ (Konventionsübergreifend). Die mittlere Stelle der ID zeigt an, ob es sich um einen Struktur- (S), Prozess- (P) oder Ergebnisindikator (E) handelt. Diese Unterscheidung ist auch farblich erkennbar: Strukturindikator, Prozessindikator und Ergebnisindikator. Die letzten beiden Stellen der ID enthalten eine laufende Nummerierung. Die ID 12-P-01 bezieht sich beispielsweise auf einen Prozessindikator, der aus Artikel 12 (Unterstützung der Opfer) entwickelt wurde. In Methodenanhang 1 finden sich ausführliche Informationen (Metadaten) zu den Indikatoren.<sup>89</sup>

Schwerpunkte des ersten periodischen Berichts „Monitor Menschenhandel in Deutschland“ liegen in den Bereichen strategische und institutionelle Maßnahmen, Prävention, Identifizierung, Unterstützung für Betroffene, Erholungs- und Bedenkzeit, Aufenthaltstitel und Entschädigung. Zum jetzigen Zeitpunkt deckt das Monitoring noch nicht alle Artikel der Europaratskonvention und der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel ab. Die Darstellung juristischer Indikatoren konzentrierte sich auf die Schwerpunktthemen Nationaler Verweisungsmechanismus und Arbeitsausbeutung. Die Entwicklung weiterer Indikatoren wird eine andauernde Aufgabe der Berichterstattungsstelle sein. Eine zentrale Herausforderung für das Monitoring liegt in der Verfügbarkeit der relevanten Daten.<sup>90</sup> Nicht für alle Verpflichtungen lässt sich die Umsetzung aktuell datenbasiert darstellen.



Die Textabschnitte, die Auswertungen von Daten hinsichtlich Menschenhandel mit **Kindern und Jugendlichen** darstellen, sind, sofern es keine eigenen

Unterkapitel sind, mit einem Icon sowie einer grünen Linie am Rand gekennzeichnet. Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel beabsichtigt, sich 2025 vertieft mit dem Thema zu beschäftigen und das indikatorenbasierte Monitoring in diesem Bereich zu erweitern.

## 3.2 Datenerhebung

Das indikatorenbasierte Monitoring der Umsetzung der Europaratskonvention und der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel beruht neben juristischen Bewertungen auf der Auswertung valider und vergleichbarer Daten. Bisher lagen in Deutschland solche Daten für viele Bereiche nicht oder nur uneinheitlich vor.<sup>91</sup> Deshalb hat die Berichterstattungsstelle zunächst alle verfügbaren Datenquellen identifiziert und einen mehrstufigen Prozess der Datenbereitstellung, -zusammenführung, -harmonisierung und -auswertung in enger Abstimmung mit allen Datenhaltern durchlaufen.<sup>92</sup> Hierfür wurden auf der Grundlage von Workshops und Kooperationsgesprächen mit Bundesministerien, Landesministerien und zivilgesellschaftlichen Organisationen einheitliche Erhebungsraster für die Dateneingabe entwickelt. Diese Raster erlauben es, die heterogenen Primärdaten, die bei den Datenhaltern vorliegen, in harmonisierte und vergleichbare Sekundärdaten zu überführen.<sup>93</sup>

Die Datenerhebung für das Monitoring startete im Januar 2024. Für die zahlreichen Datenhalter auf Ebene der Bundesländer hat die Berichterstattungsstelle in Zusammenarbeit mit IndiScale GmbH die Erhebungsraster in eine Online-Eingabemaske überführt, mit der die Landesressorts ihre Daten über geschützte Accounts eintragen konnten.<sup>94</sup> Die Eintragung via Online-Maske wurde Ende 2023 von drei Bundesländern in einem

<sup>89</sup> Metadatenblätter stellen die gesetzliche Grundlage und weitere Hinweise aus dem Erläuternden Bericht zur Europaratskonvention gegen Menschenhandel sowie aus den GRETA-Berichten dar. Darüber hinaus enthalten sie eine Zuordnung zu einem Handlungsfeld (Attribut) sowie eine Beschreibung der Datenquelle und der Einschränkungen, die bei der Interpretation der Daten zu berücksichtigen sind. Strukturindikatoren, die ausschließlich die gesetzliche Umsetzung von Verpflichtungen beobachten, werden nicht in Metadatenblättern erläutert.

<sup>90</sup> Deutsches Institut für Menschenrechte (2023a).

<sup>91</sup> Ebd.

<sup>92</sup> Alle Auswertungen, die auf Daten beruhen, die der Berichterstattungsstelle eigens für das Monitoring zur Verfügung gestellt wurden, werden im Folgenden mit der Quelle „DIMR Monitoring 2024“ angegeben.

<sup>93</sup> Die Übersicht aller Erhebungsraster findet sich in Methodenanhang 2.

<sup>94</sup> Der Onlinemaske lag ein Fragebogen zugrunde, der den Bundesländern vorab zur Verfügung gestellt wurde. Dieser findet sich in Methodenanhang 3.



Pretest erprobt. Die Datenerhebung wurde nach mehreren Nachlieferungen und Korrekturen im Juli 2024 abgeschlossen. Daten für das Jahr 2023 konnten durch die Datenhalter nicht vollständig bereitgestellt werden. Deshalb beschränkte sich die Datenerhebung und damit auch das Monitoring auf die Jahre 2020 bis 2022. Dennoch werden in den folgenden Kapiteln auch ausgewählte aktuelle Entwicklungen abgebildet.

An der Datenerhebung haben sich mindestens 48 Landesressorts aus allen 16 Bundesländern beteiligt.<sup>95</sup> In der Regel wurden Daten von den Ressorts Gleichstellung, Arbeit und Soziales, Inneres, Justiz sowie Kinder und Jugendliche eingetragen. Insgesamt sind über die Online-Eingabemaske über 500 Formulare eingegangen. Auf Bundesebene hat die Berichterstattungsstelle beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), dem Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI)<sup>96</sup>, dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) und dem Bundesministerium der Justiz (BMJ) sowie nachgelagerten Behörden, wie der Generalzolldirektion (GZD), der Deutschen Richterakademie (DRA) oder dem Hilfefon „Gewalt gegen Frauen“, Daten abgefragt. Auf zivilgesellschaftlicher Ebene wurden Daten beim bundesweiten Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e.V. (KOK), bei ECPAT Deutschland e.V. (ECPAT), der Servicestelle gegen Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel (Servicestelle gegen Zwangsarbeit) und den Beratungsnetzwerken Faire Mobilität, Faire Integration und Gute Arbeit – Arbeit und Leben erhoben. Zudem wurde auf öffentlich verfügbare Daten, wie etwa des Statistischen Bundesamts (Destatis), zurückgegriffen.

Die Berichterstattungsstelle konnte die Angaben der Datenhalter\*innen nur eingeschränkt überprüfen und validieren, da kein Zugriff auf die Primärdaten und nur beschränkte Informationen über deren Erhebungsweise vorlagen. Somit konnte auch nicht überprüft werden, ob alle relevanten Maßnahmen (beispielsweise Runde Tische), die in einem Bundesland durchgeführt wurden, die an

die Berichterstattungsstelle übermittelt wurden. Die hier präsentierten Daten können also vom tatsächlichen Ist-Stand und dem faktischen Umsetzungsstand der europa- und völkerrechtlichen Verpflichtungen abweichen. Diese Einschränkung gilt umso mehr, als die Berichterstattungsstelle bei den Länderressorts nur landesfinanzierte Maßnahmen erfragt hat. Sollten Maßnahmen durch Kommunen oder andere Träger (etwa Kirchen) finanziert und durchgeführt worden sein, konnten diese optional angegeben werden und werden somit nicht umfassend abgebildet.

### 3.3 Zentrale Erkenntnisse

Die Beobachtung und Bewertung der von Bund und Ländern getroffenen Maßnahmen zur Umsetzung der europa- und völkerrechtlichen Verpflichtungen im Berichtszeitraum 2020 bis 2022 zeigt, dass die Bemühungen, Menschenhandel zu bekämpfen, in vielen Bereichen gestärkt und bei dem Schutz und der Unterstützung der Betroffenen wichtige Fortschritte erzielt wurden. Folgende zentrale Erkenntnisse sind besonders hervorzuheben:

#### Strategischer und institutioneller Rahmen:

- Zwei Nationale Aktionspläne mit Strategien und Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels beziehungsweise zur Bekämpfung von Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit werden erarbeitet.
- Auf Bundesebene sind drei neue Kooperationsdokumente erarbeitet worden.
- In 13 Bundesländern gibt es Runde Tische und andere Gremien, in denen die Akteure ihre Maßnahmen koordinieren. Auf Bundesebene existieren mit zwei B-L-AGs sowie dem Nationalen Rat gegen sexuelle Gewalt an Kindern und Jugendlichen ebenfalls bundesweite Gremien.

<sup>95</sup> Die genaue Anzahl kann nicht sicher ermittelt werden, da teilweise mehrere Ressorts einen gemeinsamen Account genutzt haben.

<sup>96</sup> Einschließlich Daten des Bundeskriminalamts und des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge.

**Prävention:**

- Maßnahmen zur Prävention gab es im Berichtszeitraum sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene. Auf Bundesebene wurden neben dem durch das BKA durchgeführten Projekt THB Liberi II zur Bekämpfung von Menschenhandel mit Kindern und Jugendlichen zwei Kampagnen zur Sensibilisierung für Männer als Betroffene von Gewalt durch das BMFSFJ gefördert. Die Bundesländer haben im Berichtszeitraum acht Sensibilisierungskampagnen und -programme finanziert. Dabei wurde für die Hälfte der Kampagnen angegeben, dass neben Menschenhandel / sexuelle Ausbeutung auch Menschenhandel / Arbeitsausbeutung adressiert wird. Den Angaben der zuständigen Ministerien zufolge wurde keine der geförderten Maßnahmen evaluiert.
- Die Strukturen zur arbeitsrechtlichen Beratung von Migrant\*innen sind kontinuierlich gewachsen und wurden verstetigt. Für die Beratungsstellen bedarf es dabei über die Förderung der Beratungsarbeit hinaus zusätzlicher Ressourcen zur Sensibilisierung relevanter Berufsgruppen und gefährdeter Personen im Hinblick auf die Prävention von Menschenhandel.

**Identifizierung von Betroffenen:**

- Bisher gibt es in Deutschland kein bundesweit einheitliches Verfahren, um Betroffene von Menschenhandel aller Ausbeutungsformen als solche zu identifizieren und an das Hilfesystem weiterzuleiten.
- Im Rahmen der Erstaufnahme von Geflüchteten fehlt ein einheitliches, systematisches und flächendeckendes Verfahren, um Betroffene von Menschenhandel zu identifizieren.
- Die Gesamtzahl der Schulungen durch landesfinanzierte FBS und bundesweite Akteure ist deutlich angestiegen. Die Anzahl der von FBS durchgeführten Schulungen variiert jedoch deutlich zwischen den Bundesländern.
- Eine unabhängige Asylverfahrensberatung wurde eingeführt und kann zur Identifizierung von Betroffenen im Asylverfahren beitragen – jedoch weist die Zivilgesellschaft darauf hin, dass die ausreichende und langfristige Finanzierung sichergestellt werden muss.

**Unterstützung der Betroffenen:**

- Es bestehen spezialisierte Beratungsangebote für Betroffene von Menschenhandel in allen Bundesländern. Jedoch fehlt es zum Teil an Beratungsangeboten zu allen Ausbeutungsformen und für alle Geschlechter und Altersgruppen. In der ersten Hälfte des Jahres 2024 hat die bundesweit erste spezialisierte FBS für betroffene Kinder und Jugendliche in Berlin ihre Arbeit aufgenommen.
- Spezialisierte Schutzunterkünfte sind aktuell nicht in allen Bundesländern vorhanden.
- Der Zugang zu Sozialleistungen gestaltet sich für Betroffene von Menschenhandel mitunter schwierig. Dies liegt an der Verknüpfung des sozialrechtlichen mit dem aufenthaltsrechtlichen Status. Die Anwendung der Rechtsgrundlagen ist darüber hinaus auch im Fall von EU-Bürger\*innen nicht in jedem Fall gewährleistet.

**Aufenthaltstitel:**

- Die Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4a AufenthG stellt hohe Hürden auf, sodass in der Praxis nur wenige Betroffene von ihr profitieren können.

**Entschädigung für Betroffene von Menschenhandel:**

- Das neue Soziale Entschädigungsrecht SGB XIV ist zum 1. Januar 2024 in Kraft getreten. Die neuen Regelungen umfassen eine Erweiterung der Leistungen auf Schäden aufgrund von psychischen Gewalttaten, die Anerkennung von Menschenhandel als psychische Gewalttat, die vorgesehenen Beweiserleichterungen und die Leistungen zur schnellen Hilfe.

**3.4 Strategischer und institutioneller Rahmen**

Vorgaben zum strategischen und institutionellen Rahmen im Politikfeld Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels ergeben sich sowohl aus der Europaratskonvention als auch aus der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel. Im Folgenden werden die thematischen Vorgaben anhand der Wortlaute aus der Europaratskonvention und der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel wiedergegeben und durch den Erläuternden Bericht zur Konvention sowie den Berichten von GRETA konkretisiert.

Gemäß Art. 5 Abs. 1 der Europaratskonvention trifft jede Vertragspartei **Maßnahmen für die Aufnahme oder Verstärkung der innerstaatlichen Abstimmung zwischen verschiedenen Stellen**, die für die Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels zuständig sind. Der mit der Ausarbeitung der Europaratskonvention gegen Menschenhandel beauftragte Ausschuss hielt dazu fest, dass Menschenhandel viele Formen hat, verschiedene Bereiche betrifft und Auswirkungen auf verschiedene Bereiche der Gesellschaft hat.<sup>97</sup> Um wirksam zu sein und angesichts der Art des Phänomens müssen die Präventionsmaßnahmen gegen den Menschenhandel koordiniert werden.<sup>98</sup> Art. 5 Abs. 1 zielt darauf ab, ein multidisziplinäres Koordinierungskonzept zu fördern, indem er die Vertragsparteien verpflichtet, Maßnahmen zu ergreifen, um auf nationaler Ebene eine Koordinierung zwischen den verschiedenen für die Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels zuständigen Stellen herzustellen oder zu verstärken.<sup>99</sup> Der Absatz schreibt die Koordinierung aller Stellen vor, deren Tätigkeit für die Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels von wesentlicher Bedeutung ist. Dies sind etwa Behörden mit Zuständigkeiten im sozialen, polizeilichen, migrationspolitischen, zollrechtlichen, justiziellen oder administrativen Bereich sowie Nichtregierungsorganisationen und andere Organisationen mit einschlägigen Zuständigkeiten und andere Akteure der Zivilgesellschaft.<sup>100</sup>

Gemäß Art. 5 Abs. 2 der Europaratskonvention legt jede Vertragspartei **wirksame politische Konzepte und Programme** fest und/oder verstärkt diese. Zugleich trifft jede Vertragspartei gemäß Art. 29 Abs. 2 der Europaratskonvention die erforderlichen Maßnahmen, um die Koordinierung der politischen Konzepte und der Tätigkeiten ihrer Behörden und anderer öffentlicher Stellen bei der Bekämpfung des Menschenhandels zu gewährleisten, gegebenenfalls durch die **Einrichtung von Koordinierungsstellen**.

Auch die EU-Richtlinie gegen Menschenhandel (neue Fassung)<sup>101</sup> verpflichtet die Mitgliedstaaten in Art. 19 Abs. 1 **nationale Koordinatoren oder gleichwertige Mechanismen** einzusetzen und sie mit den für die wirksame Wahrnehmung ihrer Aufgaben geeigneten Ressourcen auszustatten. Ihre Aufgaben bestehen unter anderem darin, die Entwicklungen beim Menschenhandel zu bewerten, die Ergebnisse der Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels zu messen, wozu auch die Sammlung statistischer Daten in enger Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft, gehört, und Bericht zu erstatten, Art. 19 Abs. 2 S. 1. Zudem können die Aufgaben gemäß Art. 19 Abs. 2 S. 2 auch die Erstellung von Notfallplänen zur Prävention bei Krisensituationen (Buchst. a) und die Förderung, Koordinierung und gegebenenfalls Finanzierung von Programmen zur Bekämpfung des Menschenhandels (Buchst. b) umfassen. Diese Aufgaben können gemäß Art. 19 Abs. 3 auch **unabhängigen Stellen** zugewiesen werden.

Die Europaratskonvention legt den Vertragsstaaten in Art. 29 Abs. 4 nahe, die **Einsetzung nationaler Berichterstatter\*innen oder anderer Mechanismen** zu erwägen. GRETA begrüßt daher die Einrichtung der unabhängigen Berichterstattungsstelle Menschenhandel im Deutschen Institut für Menschenrechte und fordert die deutschen Behörden zugleich auf, weitere Maßnahmen zu ergreifen, um das Mandat durch eine gesetzliche Grundlage zu stärken.<sup>102</sup>

Hinsichtlich eines **Nationalen Aktionsplans** (NAP) findet sich eine konkrete Verpflichtung in Artikel 19b EU-Richtlinie gegen Menschenhandel (neue Fassung). Danach nehmen die Mitgliedstaaten bis zu vier Jahre nach dem Tag des Inkrafttretens der Richtlinienänderung ihre NAP zur Bekämpfung von Menschenhandel an. Die NAP sollen in Konsultation mit den nationalen Koordinatoren für die Bekämpfung des Menschenhandels oder gleichwertiger Mechanismen nach

97 Europarat (2005), Ziff. 102.

98 Ebd.

99 Ebd.

100 Ebd.

101 Richtlinie (EU) 2024/1712 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 zur Änderung der Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer.

102 Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (2024), Ziff. 25.

Artikel 19, mit den unabhängigen Stellen und mit den einschlägigen Interessenträger\*innen, die im Bereich der Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels tätig sind, ausgearbeitet und umgesetzt werden. Die NAP sollen öffentlich zugänglich sein und regelmäßig, mindestens aber alle fünf Jahre, überprüft und aktualisiert werden. Zum Inhalt sieht Art. 19b Abs. 2 Buchst. a bis e eine Reihe von Möglichkeiten vor. Die Europaratskonvention gegen Menschenhandel erfordert nicht explizit, dass die Mitgliedstaaten NAP aufsetzen. Um ein umfassendes und alle Stakeholder berücksichtigendes Handeln sicherzustellen, drängt GRETA in ihrem Bericht 2024 erneut darauf, dass die deutschen Behörden einen umfassenden NAP oder eine Strategie gegen Menschenhandel entwickeln, die alle Formen der Ausbeutung berücksichtigt.<sup>103</sup>

Die Europaratskonvention gegen Menschenhandel verpflichtet in Artikel 35 die Vertragsstaaten dazu, staatliche Stellen zur Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft im Rahmen von strategischen

Partnerschaften aufzufordern.<sup>104</sup> Die Vorgabe gegenüber staatlichen Stellen zur Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft ergibt sich auch aus Art. 12 Abs. 5 Europaratskonvention sowie aus Art. 11 Abs. 4 EU-Richtlinie. In einem kooperativen Rahmen sollen die staatlichen Akteure die Maßnahmen, die sie zur Umsetzung der Verpflichtungen aus der Konvention treffen, mit der Zivilgesellschaft koordinieren.<sup>105</sup> Der Erläuternde Bericht konkretisiert, dass solche strategischen Partnerschaften durch einen regelmäßigen Austausch erreicht werden können, indem Runde Tische eingerichtet werden, an denen alle Akteure teilnehmen.<sup>106</sup> Auch GRETA verfolgt diesen Ansatz und hebt hervor, dass formalisierte Vereinbarungen dazu beitragen, die Rollen der Akteure klarzustellen, die Transparenz und Rechtssicherheit zu erhöhen sowie die Qualität der Unterstützung der Betroffenen zu verbessern.<sup>107</sup> Die Expert\*innengruppe empfiehlt Kooperationsvereinbarungen in allen Bundesländern, mit dem Ziel, eine größere

**Tabelle 6: Indikatoren für das Monitoring des strategischen und institutionellen Rahmens**

ID	Bezeichnung
KÜ-S-01	Nationaler Aktionsplan zu Menschenhandel
KÜ-S-02	Weitere Strategien, die Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels oder zum Schutz von Personen enthalten, die gefährdet sind, Opfer zu werden
KÜ-S-03	Dokumente, die die Kooperation der relevanten Akteure im Bereich Menschenhandel formalisieren
KÜ-S-04	Formalisierte Strukturen zur Koordination relevanter Akteure im Bereich Menschenhandel
KÜ-P-01	Höhe der Finanzierung für bundesweite Fachorganisationen der Zivilgesellschaft zur Erfüllung staatlicher Verpflichtungen

<sup>103</sup> Ebd., Ziff. 27.

<sup>104</sup> Europarat (2005); Die strategische Partnerschaft wurde auf Vorschlag der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung während des Entwurfsverfahrens der Europaratskonvention in den Wortlaut von Art. 35 aufgenommen und stammte aus dem Aktionsplan gegen Menschenhandel der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung aus dem Jahr 2003, in dem ein NRM empfohlen wurde, so Julia Planitzer in Planitzer / Sax (2020), Ziff. 35.11.

<sup>105</sup> Europarat (2005), Ziff. 352.

<sup>106</sup> Ebd., Ziff. 353.

<sup>107</sup> Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (2013), Ziff. 56; Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (2015), Ziff. 166–168.

Kohärenz und Wirksamkeit der Maßnahmen deutschlandweit zu erreichen.<sup>108</sup>

Aufgrund der Vorgaben wurden die in Tabelle 6 dargestellten Indikatoren entwickelt. Anhand dieser Indikatoren wird der Ist-Zustand der Umsetzung der Vorgaben abgebildet. Künftig können darauf basierend Fortschritte gemessen und politische Ziele formuliert werden.

### 3.4.1 Strategiedokumente

KÜ-S-01 KÜ-S-02

#### Bundesebene

Eine Studie der OSZE stellte im Jahr 2021 fest, dass 39 von 57 befragten Mitgliedstaaten einen oder mehrere Nationale Aktionspläne (NAP) zur Bekämpfung des Menschenhandels verabschiedet hatten.<sup>109</sup> Deutschland besitzt bisher keinen solchen NAP, hat die Erarbeitung aber im Koalitionsvertrag der Bundesregierung im Jahr 2021 angekündigt.<sup>110</sup> Unter der Koordination des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) erarbeitet die Bundesregierung aktuell einen NAP zur Bekämpfung des Menschenhandels, der alle Ausbeutungsformen, Betroffenengruppen und Handlungsfelder der Konvention umfassen soll. Zu den Handlungsfeldern zählen: Prävention, Schutz, Unterstützung und Entschädigung der Betroffenen, Strafverfolgung sowie Kooperation auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene. Im September 2023 wurde ein schriftliches Beteiligungsverfahren eröffnet und die Zivilgesellschaft um Eingaben bis Ende Oktober 2023 gebeten.<sup>111</sup> Parallel zum NAP gegen Menschenhandel erarbeitet das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) einen zweiten NAP zur Bekämpfung von Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit. Die Erarbeitung basiert auf einem partizipativen Beteiligungsprozess, in dem relevante Akteure, wie etwa Sozialpartner, Fachberatungsstellen (FBS), arbeitsrechtliche Beratungsstellen sowie zivilgesellschaftliche Fachorganisationen zu verschiedenen Zeitpunkten einbezogen

werden. In Abgrenzung zum erstgenannten NAP soll dieser „den Fokus präventiv auf die Veränderung von wirtschaftlichen, sozialen und rechtlichen Rahmenbedingungen legen, die bisher zu einem erhöhten Risiko von Arbeitsausbeutung beitragen.“<sup>112</sup> Die Maßnahmen dieses NAP werden in folgende vier Handlungsfelder eingeteilt:

1. Arbeitskräftegewinnung, 2. Rechte von Arbeitnehmer\*innen, 3. Arbeitsbedingungen, Arbeitsschutz und staatliche Kontrolle und 4. Unternehmensverantwortung. Im Juni 2024 haben beide Ministerien weitere zivilgesellschaftliche Akteure im Rahmen von Workshops konsultiert, um die Maßnahmen der jeweiligen NAP zu konkretisieren. Die Verabschiedung beider NAPs ist noch für die aktuelle Legislaturperiode vorgesehen.

#### Landesebene

Die Bundesländer haben unterschiedliche Optionen gewählt, um politisch wirksame Konzepte und Programme zur Bekämpfung des Menschenhandels zu erarbeiten. Teilweise sind die Strategien und Maßnahmen auch in Konzepten oder Dokumenten enthalten, die vordergründig ein anderes politisches Thema behandeln. Zwar sind politische Strategien zu unterscheiden von Maßnahmen auf der operativen Ebene der Behörden, dennoch können beide Ebenen in einzelnen Dokumenten, etwa Kooperationsleitfäden, enthalten sein.

In der bundesweiten Datenabfrage wurde der Berichterstattungsstelle kein Landesaktionsplan (LAP) zur Bekämpfung des Menschenhandels oder zum Schutz der Betroffenen genannt. Bisher sind auch keine Absichten bekannt, solche in einzelnen Bundesländern zu erarbeiten. Jedoch haben 3 Bundesländer angezeigt, landesweite „Konzepte“ zum Thema Menschenhandel zu besitzen (Tabelle 7). Diese sind zum Teil jedoch über 15 Jahre alt. Eine qualitative Inhaltsanalyse der Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt identifizierte zudem 4 LAP oder Konzepte zur

<sup>108</sup> Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (2024), Ziff. 23.

<sup>109</sup> Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (2023), S. 6.

<sup>110</sup> SPD, BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN, FDP (2021), S. 115.

<sup>111</sup> Die Berichterstattungsstelle hat im Rahmen des Beteiligungsprozesses des NAP zur Bekämpfung des Menschenhandels eine Stellungnahme eingereicht und veröffentlicht, siehe Deutsches Institut für Menschenrechte (2023d).

<sup>112</sup> Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2023): Mehr Schutz für Arbeitskräfte in Deutschland. [https://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Meldungen/2023/mehr-schutz-fuer-arbeitskraefte-in-deutschland.html?etcc\\_cmp=newsletter\\_sofort\\_informiert\\_2023-09-06\\_10-47-20&etcc\\_med=Email](https://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Meldungen/2023/mehr-schutz-fuer-arbeitskraefte-in-deutschland.html?etcc_cmp=newsletter_sofort_informiert_2023-09-06_10-47-20&etcc_med=Email) (abgerufen am 26.04.2024).



**Tabelle 7: Strategiedokumente mit Maßnahmen gegen Menschenhandel der Bundesländer**

Strategiedokumente	Bundesländer
Landesweite Konzepte zu Menschenhandel	HH, MV, SL <sup>A</sup>
Menschenhandel Teil eines thematisch verwandten LAP oder Konzepts	BY <sup>B</sup> , HB <sup>B</sup> , NI <sup>B</sup> , ST <sup>B</sup>
Menschenhandel Teil des Koalitionsvertrags	BW <sup>B</sup> , BE <sup>C</sup> , HB, HH <sup>B</sup> , HE <sup>B</sup> , NI, NW, RP, SN, ST <sup>B</sup> , SH <sup>B</sup> , TH <sup>B</sup>

<sup>A</sup> Das landesweite Konzept in SL lag der Berichterstattungsstelle nicht vor und ist nicht öffentlich.  
<sup>B</sup> Durch eigene Recherche ergänzt.  
<sup>C</sup> Durch die Neuwahlen in BE fand ein Regierungswechsel statt. Der Koalitionsvertrag von 2021 enthielt mehrere Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels. Im aktuellen Koalitionsvertrag von 2023 sind keine enthalten.

Quelle: DIMR Monitor (2024): Angaben der Länder

Umsetzung der Istanbul-Konvention<sup>113</sup>, die auch Strategien oder Maßnahmen zum Thema Menschenhandel enthalten.<sup>114</sup> Insgesamt haben 6 Bundesländer angegeben, dass der aktuelle Koalitionsvertrag ihrer Landesregierung geplante Strategien oder Maßnahmen gegen Menschenhandel enthält. In einer Online-Recherche hat die Berichterstattungsstelle weitere 6 Bundesländer identifiziert, deren Koalitionsverträge relevante Maßnahmen enthalten (Tabelle 7). Die geplanten Maßnahmen und Absichtserklärungen unterscheiden sich jedoch sehr stark. Der Koalitionsvertrag in Sachsen-Anhalt sieht beispielsweise die personelle Aufstockung einer FBS und die Verstetigung einer weiteren FBS vor. In Schleswig-Holstein werden die Einrichtung von Schutzwohnungen und eines Runden Tisches sowie die Verabschiedung einer Kooperationsvereinbarung angekündigt. In Sachsen wird hingegen die Verbesserung der Fachkompetenzen der Staatsanwaltschaften und

ihre Vernetzung mit anderen Behörden als einzige Maßnahme beschrieben.

**3.4.2 Kooperationsdokumente**

**KÜ-S-03**

Neben politischen Strategien und Programmen kommt formalisierten Kooperationen eine bedeutende Rolle zu, um institutionsübergreifende Maßnahmen gegen Menschenhandel und zum Schutz der Betroffenen zu implementieren und zu vereinheitlichen. Aktuell existieren fünf Kooperationsdokumente zwischen Bundesbehörden und zivilgesellschaftlichen Organisationen.<sup>115</sup> Die Ergebnisse einer vergleichenden Inhaltsanalyse der Kooperationsdokumente der Bundesländer finden sich in Kapitel 5.1.2.<sup>116</sup>

<sup>113</sup> Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt.  
<sup>114</sup> Die Inhaltsanalyse wurde im Zeitraum von November 2023 bis April 2024 von Sandra Kotlenga von der Zoom – Sozialforschung und Beratung GmbH im Auftrag des Deutschen Instituts für Menschenrechte durchgeführt. Untersucht wurden im Zeitraum vom 1. Januar 2018 bis 15. März 2024 veröffentlichte Landesaktionspläne und Strategiedokumente auf Länder- und Bundesebene mit inhaltlichem Bezug zur Istanbul-Konvention und/oder zum Themenfeld geschlechtsspezifische Gewalt und/oder häusliche Gewalt. Vor 2018 veröffentlichte oder im genannten Zeitraum in Erarbeitung befindliche Pläne wurden nicht berücksichtigt. Insgesamt ergab sich daraus ein Sample von sieben Aktionsplänen (BY, BE, BB, HB, HE, NI, ST), die analysiert wurden.  
<sup>115</sup> Eine inhaltliche Beschreibung der fünf Kooperationsdokumente findet sich auf der Webseite des Deutschen Instituts für Menschenrechte: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/das-institut/abteilungen/berichterstattungsstelle-zu-menschenhandel/nationaler-verweis-mechanismus/kooperationsdokumente-auf-bundesebene> (abgerufen am: 28.08.2024).  
<sup>116</sup> Zusätzlich zu den in Kapitel 5.1.2 dargestellten Kooperationsdokumenten hat MV die „Richtlinien über die Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft und Polizei bei der Verfolgung der Organisierten Kriminalität“ als relevantes Kooperationsdokument angegeben.

### 3.4.3 Gremien zur Koordination der Zusammenarbeit

KÜ-S-04

#### Bundesebene

Es existieren aktuell zwei Bund-Länder-Arbeitsgruppen (B-L-AG), in denen Vertreter\*innen von Bundes- und Landesministerien, nachgeordneten Behörden sowie aus der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft aktuelle Themen und Vorhaben im Bereich Menschenhandel besprechen, um die Zusammenarbeit zu fördern. Die B-L-AG Menschenhandel trifft sich unter dem Vorsitz des BMFSFJ ein- bis zweimal pro Jahr. Ziel der B-L-AG ist es, Menschenhandel möglichst umfassend und effektiv zu bekämpfen. Unter dem Vorsitz des BMAS trifft sich zudem eine B-L-AG zur Bekämpfung von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung. Dieses Gremium tagt zweimal jährlich und traf sich zuletzt am 4. September 2023. In dieser B-L-AG werden die sechs strategischen Ziele Prävention, Sensibilisierung von Behörden und Identifizierung von Betroffenen, Beratungs- und Unterstützungsstrukturen, Strafverfolgung, Datenlage und Öffentlichkeitsarbeit verfolgt.



Seit November 2019 existiert zudem der Nationale Rat gegen sexuelle Gewalt an **Kindern und Jugendlichen**.<sup>117</sup> Dieser tagt einmal jährlich mit Vertreter\*innen aus Bundes- und Landesbehörden, der Zivilgesellschaft sowie der Wissenschaft. Die fachliche Arbeit findet in fünf Arbeitsgruppen statt: 1. Schutz, 2. Hilfen, 3. Kindgerechte Justiz, 4. Schutz vor Ausbeutung und internationale Kooperation und 5. Forschung und Wissenschaft. In den Sitzungen der Arbeitsgruppe „Schutz vor Ausbeutung und internationale Kooperation“ werden Themen und Maßnahmen hinsichtlich des Menschenhandels mit Kindern und Jugendlichen besprochen.

#### Landesebene

Auf Ebene der Bundesländer sowie der Kommunen existiert eine Vielzahl von Gremien, die die Zusammenarbeit der Akteure koordinieren und fördern soll. In der Abfrage der Berichterstattungsstelle

wurden die Bundesländer dazu aufgefordert, landesweit tagende Gremien umfassend und regionale oder kommunale Gremien optional aufzuführen. Insgesamt haben die Bundesländer 49 unterschiedliche Gremien angezeigt, von denen nach einer Plausibilitätsprüfung 44 in die Auswertung aufgenommen wurden, da sie einen unmittelbaren oder mittelbaren Bezug zu Menschenhandel erkennen ließen. Unter den 44 ausgewerteten Gremien finden sich nicht nur Runde Tische, sondern etwa auch regelmäßige Jours Fixes zwischen Behörden oder jährlich stattfindende Tagungen. Gremien, deren letzte Sitzung vor 2020 stattfand, wurden in der Auswertung nicht berücksichtigt.

Von 3 Bundesländern (MV, SH, TH) wurden der Berichterstattungsstelle keine Gremien angezeigt. 26 Gremien tagten laut Angaben auf landesweiter Ebene, 17 Gremien auf kommunaler Ebene.<sup>118</sup> 28 Gremien ließen einen unmittelbaren Bezug zu Menschenhandel, Zwangsprostitution, Zwangsarbeit oder anderen Ausbeutungsformen erkennen. Darüber hinaus wurden mehrere Gremien angegeben, die eine größere thematische Bandbreite behandeln, aber dennoch für die Verhütung von Menschenhandel und Ausbeutung relevant sein können. 16 Gremien legten ihren Schwerpunkt auf Sexarbeit, von denen 4 landesweit tagten. 1 Gremium hat Arbeitsbedingungen in der landwirtschaftlichen Saisonarbeit als Thema. Besonders auffällig sind die zahlreichen Gremien in Berlin sowie die große Fülle an kommunalen Runden Tischen zu Sexarbeit in Baden-Württemberg. Tabelle 8 zeigt eine Übersicht aller Gremien, die landesweit und mit dem Schwerpunkt Menschenhandel tätig waren. In Datenanhang 2 findet sich eine detaillierte Übersicht aller angezeigten Gremien.



Von den 44 Gremien, die der Berichterstattungsstelle gemeldet wurden, hatte nur eines explizit den Fokus auf Menschenhandel mit **Kindern und Jugendlichen**, eine Arbeitsgruppe zur Umsetzung des Bundeskooperationskonzeptes (BKK) „Schutz und Hilfen bei Handel mit und Ausbeutung von

<sup>117</sup> Nationaler Rat (o.J.) <https://www.nationaler-rat.de/de/> (abgerufen am 17.07.2024).

<sup>118</sup> Zudem meldete Baden-Württemberg ein jährlich stattfindendes Koordinationstreffen Menschenhandel von Polizeibehörden aus Baden-Württemberg, der Schweiz und Österreich.

**Tabelle 8: Runde Tische und Gremien zur Koordination mit dem Schwerpunkt Menschenhandel nach Bundesländern**

<b>Bundesland und Titel (Ausbeutungsform)</b>	<b>Beteiligte Institutionen</b>
<b>BW:</b> Arbeitsgruppe Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung	Landesministerien, Zoll, Staatsanwaltschaft, Gewerkschaft, Kirchen, FBS, Beratungsstellen
<b>BY:</b> Kooperationsgruppe Opferschutz (sexuelle Ausbeutung)	Landesministerien, LKA, Staatsanwaltschaft, BAMF, FBS
<b>BE:</b> AK Frauenhandel	FBS
<b>BE:</b> Fachkommission Menschenhandel (alle Ausbeutungsformen)	Landesministerien, LKA, Staatsanwaltschaft, Asylbehörden (geplant: FBS)
<b>BE:</b> Jour Fixe Menschenhandel (alle Ausbeutungsformen)	Polizei, Staatsanwaltschaft
<b>BE:</b> Jour Fixe Arbeitsausbeutung <sup>A</sup>	Polizei, Staatsanwaltschaft
<b>BE:</b> Arbeitsgruppe zur Umsetzung des Bundeskooperationskonzeptes Schutz und Hilfen bei Handel mit und Ausbeutung von Minderjährigen	Landesministerien, LKA, Staatsanwaltschaft, Jugendämter, Gerichte, FBS, weitere Akteure
<b>BB / BE:</b> Runder Tisch Opferschutz für Opfer von Menschenhandel, Zwangsarbeit und Arbeitsausbeutung	Landesministerien, Polizei, Zoll, Staatsanwaltschaft, Ausländerbehörden, FBS
<b>HB:</b> Runder Tisch Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung	Landesministerien, Polizei, Staatsanwaltschaft, FBS, Kirchen, Gewerkschaft, Beratungsstellen, weitere Akteure
<b>HB:</b> Austausch zur Zusammenarbeit operative Behörden und MoBA (Arbeitsausbeutung)	Landesministerien, FBS, Polizei, Zoll, Staatsanwaltschaft
<b>HE:</b> Runder Tisch „Bekämpfung des Menschenhandels“ (sexuelle Ausbeutung), seit 2024: Menschenhandel und Arbeitsausbeutung in Hessen stoppen (alle Ausbeutungsformen)	Landesministerien, Kommunen, LKA, FBS, Frauenhäuser, weitere Akteure
<b>HE:</b> Austauschtreffen zwischen Polizei und Fachberatungsstellen (alle Ausbeutungsformen)	Polizei (Bundespolizei, BKA, Landespolizei, LKA), Zoll, FBS
<b>HH:</b> Runder Tisch zur Bekämpfung des Menschenhandels zum Zwecke der Zwangsprostitution	Landesministerien, Polizei, Staatsanwaltschaft, Ausländerbehörden, Jobcenter, FBS, Beratungsstellen, weitere Akteure
<b>HH:</b> Runder Tisch zur Bekämpfung des Menschenhandels zum Zwecke der Zwangsarbeit / schweren Arbeitsausbeutung	Polizei, Zoll, Staatsanwaltschaft, Leistungsbehörden, FBS, Beratungsstellen
<b>NI:</b> Jährliche Kooperationserlasstagung „Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung und Zwangsprostitution“	Landesministerien, Landespolizei, LKA, Kommunen, FBS



Bundesland und Titel (Ausbeutungsform)	Beteiligte Institutionen
NW: Fachaustausch Menschenhandel / Zwangsprostitution	Wechselnde Akteure (FBS, Behörden, Zivilgesellschaft)
RP: Arbeitsgruppe Menschenhandel Rheinland-Pfalz (alle Ausbeutungsformen)	Landesministerien
SL: Runder Tisch Menschenhandel (alle Ausbeutungsformen)	Landesministerien, Polizei, Staatsanwaltschaft, Ausländerbehörde, Kommunen, FBS, Beratungsstellen, weitere Akteure
SL: Jour Fixe (alle Ausbeutungsformen)	Landesministerien, Kommunen, Polizei, (anlassbezogen: FBS)
ST: Interministerieller Koordinierungskreis gegen Frauenhandel, Zwangsverheiratung, ehrbezogene Gewalt	Landesministerien

<sup>A</sup> In Berlin wurde zudem ein regelmäßiges Austauschtreffen aller Polizeidienststellen, welche mit der Bearbeitung von Menschenhandelsdelikten betraut sind, angegeben.

Quelle: DIMR Monitor (2024), Angaben der Länder, N = 44 Gremien

Minderjährigen“ in Berlin. Im Rahmen der Umsetzung des BKK werden mit Unterstützung von ECPAT Vernetzungsstrukturen in den Bundesländern aufgebaut. Die bisherigen regionalen „Netzwerke gegen Handel mit und Ausbeutung von Kindern“ erstrecken sich in der Regel nicht auf das gesamte Bundesland, sondern auf einzelne Städte oder Regionen. Bisher wurden mit der Hilfe von ECPAT in 5 Bundesländern regionale Netzwerke aufgebaut (NI: Hannover, NW: Dortmund, MV: 3 flächen-deckende Netzwerke, RP: Mainz, SN: Leipzig, Dresden und Chemnitz und TH). Die Aktivität der Netzwerke und die Einbindung der Akteure kann jedoch stark variieren.

3.4.4 Bundesweite Fachorganisationen  
KÜ-P-01

Um die bundesweite Zusammenarbeit der Zivilgesellschaft untereinander, aber auch mit Behörden zu fördern, spielen bundesweit arbeitende Fachorganisationen eine entscheidende Rolle. Diese Institutionen erfüllen eine Vielzahl von Aufgaben, zu denen sich Deutschland verpflichtet hat. Hierzu gehören die Mitwirkung an Identifizierungsverfahren

sowie die Organisation von Schutz und Unterstützung. Dies umfasst unter anderem den Zugang der Betroffenen zu ihren Rechten, die Schulung von Behördenmitarbeitenden oder anderen Fachkräften (siehe Kapitel 3.6.2), die Erstellung und Umsetzung von Kooperationsdokumenten (siehe Kapitel 5.1.2), die Bereitstellung von Informationsmaterial, die Durchführung von Forschungsvorhaben sowie die Stärkung der internationalen Zusammenarbeit. Die Arbeit dieser Organisationen trägt somit auch einen wesentlichen Teil zur Prävention des Menschenhandels bei. Zu ihnen zählen der KOK, die Servicestelle gegen Zwangsarbeit sowie ECPAT.

Der KOK existiert seit 1999 und ist ein Zusammenschluss von 43 FBS für Betroffene von Menschenhandel und weiteren Organisationen. Er dient als Schnittstelle zwischen seinen Mitgliedsorganisationen und Politik, Verwaltung, Wissenschaft und Öffentlichkeit.<sup>119</sup> Die Maßnahmen des KOK werden überwiegend durch das BMFSFJ gefördert.

119 Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e.V. (o.J.): Der KOK e.V. <https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/der-kok/der-kok-ev> (abgerufen am 18.06.2024).

Die Servicestelle gegen Zwangsarbeit wurde auf Anregung der B-L-AG zur Bekämpfung von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung im Jahr 2017 eingerichtet. Sie wird vom BMAS gefördert und ist bei Arbeit und Leben – DGB/VHS Berlin-Brandenburg angesiedelt. Die Informations- und Schulungsangebote richten sich an Bundes- und Landesbehörden sowie an zivilgesellschaftliche und sozialpartnerschaftliche Akteure.

ECPAT ist ein bundesweiter Zusammenschluss von 25 Institutionen und zivilgesellschaftlichen Organisationen, der 2001 zum Schutz der Kinder vor sexualisierter Gewalt, sexueller Ausbeutung und Menschenhandel gegründet wurde. Die Aktivitäten von ECPAT erstrecken sich auf die Bereiche Politik, Justiz, Wirtschaft und Bildung und werden im Bereich Menschenhandel überwiegend durch das BMFSFJ gefördert.

Insgesamt finanzierte die Bundesregierung diese drei Organisationen mit 933.723 Euro (2020), 961.753 Euro (2021) und 1.154.689 Euro (2022).<sup>120</sup>

### 3.4.5 Berichterstattung und Koordinierung

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist von der Bundesregierung damit betraut worden, eine unabhängige Berichterstattungsstelle zu Menschenhandel einzurichten. Die im November 2022 eingerichtete Stelle hat die Aufgabe, die Umsetzung der Konvention des Europarats zu Menschenhandel in Deutschland unabhängig zu beobachten und zu begleiten. Zuvor erarbeitete und erprobte das Institut in zwei Projektphasen ein Gesamtkonzept für zwei Berichterstattungsstellen zu geschlechtsspezifischer Gewalt und zu Menschenhandel. Sowohl die Arbeit der Berichterstattungsstelle als auch die beiden vorbereitenden Projektphasen wurden durch das BMFSFJ finanziert. Hierfür wurden 499.724 Euro (2020), 569.457 Euro (2021) und 736.101 Euro (2022) bereitgestellt.

Zentrale Koordinierungsstellen existieren bisher weder auf Ebene der Länder noch des Bundes. Die Zusammenarbeit zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz und zur

Unterstützung von Betroffenen wird auf Bundesebene bisher zumeist im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten vom BMFSFJ und BMAS koordiniert. Die Koordinierung erfolgt in Zusammenarbeit mit dem Ressortkreis, der aus weiteren Bundesministerien besteht, nämlich dem Auswärtigen Amt, dem Bundesministerium der Finanzen, dem Bundesministerium des Innern und für Heimat, dem Bundesministerium der Justiz, und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

### 3.4.6 Fazit und Empfehlungen

Sowohl auf Ebene des Bundes als auch der Länder wurden zahlreiche Maßnahmen ergriffen, um einen strategischen und institutionellen Rahmen zu schaffen, der die Erarbeitung wirksamer politischer Programme, die Koordination von Maßnahmen und die Zusammenarbeit aller Akteure unterstützen soll. Hierunter fallen die Erarbeitung zweier NAP, koordiniert durch das BMFSFJ und das BMAS, deren Verabschiedung in dieser Legislaturperiode geplant ist. Auf Ebene der Länder gibt es bisher nur wenige Aktionspläne oder Konzepte, die politische Strategien zur Bekämpfung des Menschenhandels beschreiben. Dafür haben zahlreiche Bundesländer Kooperationsdokumente erarbeitet, die die strukturierte Zusammenarbeit der relevanten Akteure gewährleisten sollen (Kapitel 5.1). Darüber hinaus gibt es in 13 Bundesländern Runde Tische und andere Gremien, in denen die Akteure ihre Maßnahmen koordinieren. Auf Bundesebene existieren mit zwei B-L-AGs sowie dem Nationalen Rat gegen sexuelle Gewalt an Kindern und Jugendlichen ebenfalls bundesweite Gremien. Zur Umsetzung relevanter Verpflichtungen der Europaratskonvention und der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel fördert die Bundesregierung die zivilgesellschaftlichen Fachorganisationen KOK, Servicestelle gegen Zwangsarbeit und ECPAT sowie die unabhängige Berichterstattungsstelle Menschenhandel. Zentrale Koordinierungsstellen existieren bisher weder auf Ebene der Länder noch des Bundes.

<sup>120</sup> Von ECPAT wurden nur die Projektfinanzierungen berücksichtigt, die die Bekämpfung des Menschenhandels und den Schutz betroffener Kinder und Jugendlicher zum Ziel hatten.

Aufgrund der oben beschriebenen Entwicklungen spricht die Berichterstattungsstelle folgende Empfehlungen aus:

- **Einbindung der Praxis bei der Umsetzung der NAP:** Die Ausarbeitung zweier NAP durch die Bundesregierung ist begrüßenswert und entspricht den Vorgaben der geänderten EU-Richtlinie (Artikel 19b neue Fassung). Nach der Verabschiedung beider NAP sollten FBS, bundesweite Fachorganisationen, Sozialpartner und relevante Behörden bei der Umsetzung eng eingebunden und mit den notwendigen Ressourcen hierfür ausgestattet werden. Ein besonderer Fokus sollte auch darauf liegen, Betroffene selbst einzubinden. Der Betroffenenbeirat der FBS JADWIGA kann hier als positives Beispiel dienen.
- **Politische Strategien gegen Menschenhandel konkretisieren:** Ein gesamtstrategischer Ansatz sollte konkrete Ziele und Schritte für die Umsetzung aufzeigen und die verschiedenen Maßnahmen der Akteure miteinander verzahnen und es ermöglichen, Fortschritte zu überprüfen. Die Länder sollten daher ihre politische Absicht zur Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz der Betroffenen in geeigneten Formaten mit den geplanten Zielen, Maßnahmen, Zuständigkeiten, Finanzen und Zeitplänen bekräftigen.
- **Kooperationsdokumente flächendeckend erarbeiten:** Die Benennung von Zuständigkeiten und Verfahrensabläufen bei der Zusammenarbeit aller relevanten Akteuren ist zentral, um Betroffene zu identifizieren und Schutz und Unterstützung zu sichern. Die Länder sollten vorhandene Kooperationsdokumente aktualisieren sowie weitere erarbeiten, um dies flächendeckend für alle Betroffenenengruppen, Ausbeutungsformen sowie relevante Akteure zu gewährleisten. Weitere Empfehlungen finden sich in Kapitel 5.1.3.
- **Koordinierung verbessern:** Zentrale Koordinierungsstellen können den Informationsfluss unter den beteiligten Akteuren und unter den Bundesländern verbessern, zu einer Harmonisierung von geplanten Maßnahmen beitragen, klare Zuständigkeiten schaffen, bei der

Aus- und Umarbeitung von Kooperationsdokumenten unterstützen, die Datenerfassung verbessern, Verweisungsmechanismen zwischen den Bundesländern aufbauen sowie landesübergreifende Schulungen von Behörden organisieren. Daher sollte die Einrichtung von Koordinierungsstellen mit geeigneten Ressourcen auf Bundes- und Länderebene angestrebt werden.

- **Bundesweite Fachorganisationen dauerhaft stärken:** Die Finanzierung der drei bundesweiten Fachorganisationen KOK, ECPAT und Servicestelle gegen Zwangsarbeit ist begrüßenswert. Diese tragen maßgeblich zur Erfüllung der Verpflichtungen aus der Europaratskonvention und der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel bei. Alle drei Organisationen sollten langfristig mit ausreichend Ressourcen ausgestattet werden.
- **Unabhängige Berichterstattung dauerhaft ermöglichen:** GRETA hat die Einrichtung der unabhängigen Berichterstattungsstelle Menschenhandel im Deutschen Institut für Menschenrechte begrüßt und fordert die deutschen Behörden zugleich auf, weitere Maßnahmen zu ergreifen, um das Mandat durch eine gesetzliche Grundlage zu stärken.<sup>121</sup> Die Berichterstattungsstelle schließt sich dieser Empfehlung an.

### 3.5 Prävention

Die Europaratskonvention gegen Menschenhandel verpflichtet die Vertragsstaaten, Menschenhandel vorzubeugen. Der Erläuternde Bericht hebt hervor, dass für effektive Prävention ein koordiniertes Vorgehen bei der Umsetzung von Maßnahmen zur Verhinderung des Menschenhandels erforderlich ist (siehe Kapitel 3.4).<sup>122</sup> In Art. 5 Abs. 2 findet sich eine exemplarische Aufzählung von Präventionsmaßnahmen und -programmen. Die Mitgliedstaaten sollen wirksame **politische Programme und Konzepte** zur Verhütung von Menschenhandel festlegen und/oder diese verstärken. Geeignete Maßnahmen sind hiernach zum einen Forschung, Informations-, Bewusstseins-schärfungs- und Bildungskampagnen sowie soziale und wirtschaftliche Initiativen. Zum anderen nennt

<sup>121</sup> Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (2024), Ziff. 25.

<sup>122</sup> Europarat (2005), Ziff. 102.

Absatz 2 Schulungsprogramme, insbesondere für Personen, die gefährdet sind, Betroffene von Menschenhandel zu werden, sowie für Berufsgruppen, die mit Menschenhandel befasst sind. Bei der Ausarbeitung, Umsetzung und Bewertung der politischen Konzepte und Programme berücksichtigen die zuständigen staatlichen Stellen gemäß Art. 5 Abs. 3 die besonderen Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen und verfolgen einen menschenrechtsbasierten und geschlechtersensiblen Ansatz. Sie beziehen gegebenenfalls nicht staatliche Organisationen ein, die sich für die Verhütung des Menschenhandels und den Schutz oder die Unterstützung der Betroffenen einsetzen.<sup>123</sup>

Der Erläuternde Bericht macht deutlich, dass die Europaratskonvention gegen Menschenhandel einen weiten Präventionsbegriff zugrunde legt. Während Informations-, Sensibilisierungs- und Aufklärungskampagnen wichtige kurzfristige Präventionsmaßnahmen darstellen, bekämpfen soziale und wirtschaftliche Initiativen die strukturellen Ursachen des Menschenhandels und erfordern langfristige Investitionen. Die Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen in den Herkunftsländern sowie Maßnahmen zur Bekämpfung von Armut werden daher als effektivstes Mittel zur Verhinderung von Menschenhandel genannt.<sup>124</sup>

Art. 5 Abs. 4 der Europaratskonvention gegen Menschenhandel verpflichtet Deutschland zudem, erforderliche und geeignete Maßnahmen zu treffen, um **Migration auf legalem Wege** zu ermöglichen. Der Fokus liegt dabei auf informatorischen Maßnahmen. Die Vertragsstaaten, insbesondere deren für die Visa-Vergabe zuständige Stellen und Einwanderungsbehörden, sollen Informationen über legale Migrationsmöglichkeiten und ihre Vor-

aussetzungen verbreiten.<sup>125</sup> Daraus lässt sich zwar nicht die Verpflichtung ableiten, konkrete Einwanderungsgesetze zu erlassen oder bestimmte Formen von legaler Migration zu ermöglichen. Dennoch erkennen die Vertragsstaaten damit an, dass die Ermöglichung sicherer und legaler Migration eine präventive Wirkung entfaltet.<sup>126</sup> Denn insbesondere Arbeitsmigrant\*innen ohne Papiere sind anfällig für Arbeitsausbeutung und unsichere Arbeitsbedingungen.<sup>127</sup> Legale Einreisemöglichkeiten und die Öffnung der Zuwanderungswege in den deutschen Arbeitsmarkt dienen daher auch der Prävention von Menschenhandel im Sinne des Artikels 5 der Europaratskonvention.



Schließlich verpflichtet Art. 5 Abs. 5 Deutschland dazu, besondere Maßnahmen zu treffen, um die Gefahr zu verringern, dass Kinder und Jugendliche Betroffene von Menschenhandel werden. Dies soll insbesondere durch **Schaffung eines schützenden Umfelds für Kinder** erreicht werden.<sup>128</sup> GRETA empfiehlt in diesem Kontext nachdrücklich, spezifische Maßnahmen zum Schutz von geflüchteten Kindern und Jugendlichen zu ergreifen und sicherzustellen, dass diese Zugang zu angemessener Unterbringung haben.<sup>129</sup>

Die EU-Richtlinie gegen Menschenhandel verpflichtet die Mitgliedstaaten in Artikel 18 ebenfalls zu geeigneten Präventionsmaßnahmen. Diese umfassen, wie auch in der Konvention festgelegt, die Reduzierung der Nachfrage, Informations-, Sensibilisierungs-, und Aufklärungskampagnen, Forschung sowie insbesondere Schulungen für Mitarbeiter\*innen staatlicher Stellen, die mit Betroffenen von Menschenhandel voraussichtlich in Kontakt kommen. Die EU-Richtlinie nennt

<sup>123</sup> Art. 5 Abs. 6 Europaratskonvention gegen Menschenhandel.

<sup>124</sup> Ebd., Ziff. 103.

<sup>125</sup> Ebd., Ziff. 105.

<sup>126</sup> Follmar-Otto / Rabe (2009), S. 38; Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (2004), S. 65, 86; PICUM (2015).

<sup>127</sup> Ebd., S. 2.

<sup>128</sup> Der Erläuternde Bericht konkretisiert diese schützende Umwelt für Kinder mit acht von UNICEF definierten Kernelementen: „protecting children’s rights from adverse attitudes, traditions, customs, behaviour and practices; government commitment to and protection and realisation of children’s rights; open discussion of, and engagement with, child protection issues; drawing up and enforcing protective legislation; the capacity of those dealing and in contact with children, families and communities to protect children; children’s life skills, knowledge and participation; putting in place a system for monitoring and reporting abuse cases; programmes and services to enable child victims of trafficking to recover and Reintegrate“, Ziff. 106.

<sup>129</sup> Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (2019b), Ziff. 98.

**Tabelle 9: Indikatoren für das Monitoring von Präventionsmaßnahmen**

ID	Bezeichnung
5-P-01	Anzahl der finanzierten Kampagnen und Programme zur Sensibilisierung für das Thema Menschenhandel
5-P-02	Anzahl der finanzierten Forschungsprojekte zum Thema Menschenhandel
5-P-03	Anzahl der Beratungsangebote für Sexarbeiter*innen
5-P-04	Anzahl der arbeitsrechtlichen Beratungsangebote für Migrant*innen
<b>Schutz von Geflüchteten</b>	
5-S-01	Gewaltschutzkonzepte für Unterkünfte für Geflüchtete
5-P-05	Anzahl der Bundesländer, in denen Maßnahmen zum Gewaltschutz in Unterkünften für Geflüchtete umgesetzt werden
5-E-01	Anzahl der vermissten unbegleiteten geflüchteten Kinder und Jugendlichen

ausdrücklich Maßnahmen über das Internet als ein Mittel zur Erreichung der Präventionsziele und hebt Kinder ebenfalls als besonders schutzbedürftige Gruppe hervor.

Die Berichterstattungsstelle berücksichtigt im Rahmen des indikatorenbasierten Monitorings zunächst Maßnahmen, die das Verhalten gefährdeter Personen und ihres Umfelds beeinflussen sollen (Verhaltensprävention<sup>130</sup>). Daher werden im ersten Monitor Menschenhandel in Deutschland insbesondere Maßnahmen wie Kampagnen und Programme zur Sensibilisierung, Forschungsprojekte im Bereich Menschenhandel, die Präventionsarbeit der Fachberatungsstellen und polizeiliche Präventionsarbeit betrachtet. Weiterhin wurden Maßnahmen zum Schutz von Sexarbeiter\*innen, präventive Maßnahmen im Bereich der Arbeitsmigration und zum Schutz von Geflüchteten in Gemeinschaftsunterkünften<sup>131</sup> sowie zum Schutz von geflüchteten Kindern und insbesondere unbegleiteten minderjährigen Geflüchteten berücksichtigt. Schulungen für relevante Berufsgruppen werden in Kapitel 3.6.2 dargestellt. Präventionsmaßnahmen, die auf die Veränderung gesellschaftlicher Verhältnisse abzielen (Verhältnisprävention), etwa aufenthaltsrechtli-

che Regelungen oder gesetzliche Initiativen zur Verhütung von Zwangsarbeit, werden in Kapitel 4.1 aufgegriffen.

Aufgrund der Vorgaben wurden die in Tabelle 9 dargestellten Indikatoren entwickelt. Mit ihnen wird der Ist-Zustand der Umsetzung der Vorgaben abgebildet. Künftig können darauf basierend Fortschritte gemessen und politische Ziele formuliert werden.

### 3.5.1 Kampagnen und Programme zur Sensibilisierung

#### 5-P-01

Um Menschenhandel zu verhüten, sind die Vertragsparteien angehalten, unter anderem durch Bewusstseinskampagnen, den Entstehungsbedingungen von Menschenhandel entgegenzuwirken und potenziell von Menschenhandel betroffene Personen, die allgemeine Öffentlichkeit und relevante Berufsgruppen zu sensibilisieren.

#### Kampagnen und Programme auf Bundesebene

Der Bund förderte im Berichtszeitraum drei Kampagnen und Programme zur Sensibilisierung potenziell von Menschenhandel betroffener

<sup>130</sup> Damrow (2018), S. 648.

<sup>131</sup> Es wird von Anwerbungsversuchen in Unterkünften berichtet, die teilweise zu einer Ausbeutung führten: Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e. V. (2016), S. 11.



Personen, der allgemeinen Öffentlichkeit und relevanter Berufsgruppen.<sup>132</sup>



Das BKA befasst sich im Rahmen des EU-geförderten Projekts THB<sup>133</sup> Liberi II – Multidisziplinäre Bekämpfung des Menschenhandels intensiv mit der Ausbeutung junger Menschen. Das Vorgängerprojekt THB Liberi I zur Bekämpfung des Menschenhandels und der Ausbeutung zum Nachteil von **Kindern, Jugendlichen und Heranwachsenden** in Deutschland und Europa wurde seit 2018 erfolgreich vom BKA durchgeführt und über den Inneren Sicherheitsfonds gefördert. Das Projekt wird derzeit in Kooperation mit Partnerdienststellen in Berlin, Hamburg, Hannover, Leipzig, Krefeld, Frankfurt, Stuttgart, Rottweil sowie der Schweiz und Österreich durchgeführt. Ein Schwerpunkt des Projektes ist die Prävention der sogenannten Loverboy-Methode. Teil der Schwerpunktarbeit war die Veröffentlichung des Videos „Sag Nein! Loverboys – Wenn aus Liebe Prostitution wird“. Mit Unterstützung des Projekts THB Liberi werden zudem Präventionsprojekte in den Bundesländern umgesetzt, darunter eine Kampagne zu Loverboys in Nordrhein-Westfalen sowie eine Präventionskampagne gegen Zwangsprostitution in Berlin.

Das BMFSFJ förderte über den gesamten Berichtszeitraum Maßnahmen, die zu einer Sensibilisierung für **Männer als Betroffene von Gewalt** beitragen. Hinweise aus der Praxis machen deutlich, dass eine solche Sensibilisierung zentral ist, damit Männer auch als Betroffene erkannt werden.<sup>134</sup> Die Kampagne „Bei Gewalt, Mann hol’ dir Hilfe“ soll auf Hilfsangebote für Männer aufmerksam machen und dazu ermutigen, Unterstützung in Anspruch zu nehmen. Zudem wurden fortlaufend Multiplikatoren-Weiterbildungen zur Sensibilisierung von Fachberater\*innen in der männerfokussierten Beratung gefördert. Sowohl die Kampagne als auch die männerfokussierte Beratung decken den Angaben des BMFSFJ zufolge alle Ausbeutungsformen einschließlich der Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen ab.

Das BMFSFJ fördert zudem fortlaufend die **bundesweiten Fachorganisationen** KOK und ECPAT, zu deren Aufgaben Sensibilisierung, Wissensvermittlung und Advocacyarbeit gehören (siehe Kapitel 3.4.4). Von August 2022 bis Januar 2023 erhielt der KOK zusätzliche Projektförderung durch das BMFSFJ zur Sensibilisierung, Prävention und Stärkung von Kooperationsstrukturen für Betroffene von Menschenhandel speziell mit Blick auf Geflüchtete aus der Ukraine in Deutschland. Im Rahmen des Projekts entstanden unter anderem Informationsmaterialien in Form von Flyern sowie eine Social-Media Kampagne zur Sensibilisierung privat untergebrachter Geflüchteter. Sensibilisierung und Wissensvermittlung zu ausbeuterischen Arbeits- und Zwangssituationen gehört zu den Tätigkeitsschwerpunkten der Servicestelle gegen Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel, die durch das BMAS gefördert wird (siehe Kapitel 3.4.4). Die Servicestelle hat dafür eine Vielzahl von Schulungs- und Informationsmaterialien erstellt, wie beispielsweise Flyer zu Anzeichen für Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit in der Paket- und Fleischbranche im Jahr 2021.

Für alle oben aufgeführten Kampagnen und Programme wurde angegeben, dass keine Evaluierung erfolgt ist.

### Kampagnen und Programme auf Landesebene

Insgesamt haben die Bundesländer acht Sensibilisierungskampagnen zu Menschenhandel angegeben, die im Zeitraum 2020–2022 durchgeführt und durch Landesmittel finanziert wurden. Zu allen Kampagnen wurde angegeben, dass sie (auch) auf die Verhütung sexueller Ausbeutung abzielen. Drei Kampagnen adressieren auch den Menschenhandel mit Kindern und Jugendlichen. Vier Kampagnen waren neben der sexuellen Ausbeutung auch auf den Bereich der Arbeitsausbeutung ausgerichtet.

Insgesamt waren vier Informationskampagnen speziell darauf ausgerichtet, **potenziell Betroffene zu erreichen**, darunter waren zwei an Geflüchtete aus der Ukraine gerichtet (BE, NI, ST). In Sachsen-Anhalt wurde 2021 zudem eine

<sup>132</sup> Weitere Maßnahmen zur Erkennung besonderer Schutzbedarfen bei der Aufnahme von Geflüchteten werden in Kapitel 3.5.7 dargestellt.

<sup>133</sup> Trafficking in human beings (THB).

<sup>134</sup> Felbinger / Krug / Seitz (2024), S. 32.

**Tabelle 10: Kampagnen und Programme der Bundesländer zur Sensibilisierung für das Thema Menschenhandel**

	Titel	Jahr	Inhalte	Evaluiert
BE	Informationsflyer für geflüchtete Personen aus der Ukraine	2022	sexA, AA	Nein
BE	„Ballspielen statt blow job – Gemeinsam gegen Zwangsprostitution von Jungen“	2022	sexA, KiJu	Nein
BW	Wanderausstellung Loverboys	2021	sexA, KiJu	Nein
BY	Loverboy-Kampagne	2022	sexA, KiJu	Nein
NI	Hilfe für Opfer von Straftaten und Gewalt in Niedersachsen	2022	sexA, AA	Nein
NW	EXIT.NRW – Nordrhein-Westfalen gegen Menschenhandel und Zwangs prostitution	2020	sexA	Nein
ST	Allein Sie entscheiden, ob und wie Sie arbeiten!	2021	sexA, AA	Nein
ST	Allein Sie entscheiden, ob und wie Sie arbeiten! (Ukraine)	2020	sexA	Nein

Quelle: DIMR Monitor 2024: Angaben der Länder

Informationskampagne durch die FBS VERA, die Mobile Beratung für Sexarbeiter\*innen Magdalena und die Anmeldebehörden des Landes zum Prostituiertenschutzgesetz (ProstSchG) durchgeführt.

Weitere zwei Kampagnen zielten auf eine **breite Sensibilisierung der Öffentlichkeit** ab, darunter eine Kampagne gegen Zwangsprostitution von männlichen rumänischen Kindern und Jugendlichen in Berlin sowie eine Kampagne in Nordrhein-Westfalen zur Bekämpfung von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung und Zwangsprostitution von Mädchen und Frauen, bei der mit Plakaten und Printmedien sowie über Social-Media-Kanäle Informationen zu sexueller Ausbeutung verbreitet und Hilfsangebote bekannt gemacht wurden.

Drei Kampagnen richteten sich an mehrere Zielgruppen. Darunter waren zwei Kampagnen, die spezifisch für die **Loverboy-Methode** als Art der Anwerbung sensibilisieren. In Baden-Württemberg fand hierzu eine Wanderausstellung statt. In Bayern wurden im Rahmen einer Aufklärungskampagne unter anderem Workshops an Schulen und

Jugendeinrichtungen durchgeführt und Multiplikator\*innen geschult.

Darüber hinaus gab das Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen Baden-Württemberg an, dass Vernetzung in Bündnissen auf lokaler Ebene und Fachtagungen sowie öffentlichkeitswirksame Veranstaltungen, beispielsweise im Rahmen der globalen Kampagne One Billion Rising gegen Gewalt an Frauen und Mädchen, zur Sensibilisierung für das Thema Menschenhandel beitragen.

Für keine der oben aufgeführten Kampagnen und Programme wurde angegeben, dass eine Evaluierung erfolgt ist. Der KOK e.V. hat bereits 2018 in einem Bericht zum Umsetzungsstand der Konvention darauf hingewiesen, dass es an Ressourcen für die dringend notwendige Evaluierung von Präventionskampagnen fehlt.<sup>135</sup>

<sup>135</sup> Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e. V. (2018), S. 23.

### 3.5.2 Forschungsprojekte

#### 5-P-02

Wirksame politische Konzepte und Programme können nur auf Grundlage von ausreichendem Wissen über das Phänomen Menschenhandel und seine Ursachen entwickelt werden. GRETA legt in ihrem Bericht zu Deutschland dar, dass ein menschenrechtsbasierter Ansatz bei der Bekämpfung von Menschenhandel die Durchführung und angemessene finanzielle Förderung von Forschungsprojekten im Bereich Menschenhandel umfasst.<sup>136</sup>

#### Forschungsprojekte auf Bundesebene

Das BMJ hat im Jahr 2020 eine Evaluierung der Strafvorschriften zur Bekämpfung des Menschenhandels (§§ 232 bis 233a StGB)<sup>137</sup> in Auftrag gegeben. Mittels Aktenanalyse von Strafverfahren und Interviews wurden die durch die Strafrechtsreform im Jahr 2016 geänderten und zum Teil neu gefassten Strafvorschriften evaluiert. Hintergrund der Reform war die Umsetzung der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel. Mit der Reform sollte eine größere Praxistauglichkeit und eine Verbesserung der Bekämpfung des Menschenhandels erreicht werden. Die Studie wurde durch das Kriminologische Forschungsinstitut Niedersachsen durchgeführt.

Das Kriminalistische Institut des BKA führt von 2021 bis 2024 ein Forschungsprojekt zu Kontext und Hellfeld von Menschenhandel und Ausbeutung vietnamesischer Staatsangehöriger in Deutschland durch. Erste Ergebnisse in Form einer Sekundäranalyse wurden im Oktober 2021 veröffentlicht.<sup>138</sup>

In der 2022 veröffentlichten Studie „Die Bekämpfung von Menschenhandel: Rechtliche Entwicklungen, Schutzverfahren und aktuelle Herausforderungen“<sup>139</sup> hat sich die deutsche nationale

Kontaktstelle (NKS) für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) vertieft mit dem Thema Menschenhandel befasst. Die Studie geht insbesondere auf die Identifizierung und den Schutz Betroffener von Menschenhandel ein. Die NKS ist beim BAMF angesiedelt. Das Forschungsprojekt wurde 2021–2022 durch ein Grant Agreement des EMN gefördert.

#### Forschungsprojekte auf Landesebene

Es wurden keine landesgeförderten Forschungsprojekte mit unmittelbarem Bezug zu Menschenhandel angegeben.<sup>140</sup>

### 3.5.3 Präventionsarbeit der (Fach-)Beratungsstellen

Einige Bundesländer gaben an, dass die Arbeit der (Fach-)Beratungsstellen zur Sensibilisierung relevanter Berufsgruppen und vulnerabler Gruppen für das Thema Menschenhandel beiträgt. In Brandenburg führte etwa die FBS IN VIA Workshops in Schulen und Informationsveranstaltungen für Schulsozialarbeiter\*innen zum Thema Loveboys durch. In welchem Umfang die FBS Präventionsarbeit leisten können, lässt sich anhand der Finanzierung einzelner Maßnahmen jedoch nicht bundesweit abbilden. Einige Beratungsstellen erhalten Finanzierung für eigene Stellenanteile für Öffentlichkeitsarbeit sowie für die Durchführung von Schulungen. Auch eigene Mittel für Informationsmaterialien können teilweise ausgewiesen werden. Insbesondere im Kontext des Kriegs gegen die Ukraine wurden in einigen Bundesländern zusätzliche Mittel hierfür zur Verfügung gestellt. Bei anderen Stellen ist die Präventionsarbeit in der Gesamtförderung für Maßnahmen zur Intervention, Bildung, Prävention, Vernetzung und Öffentlichkeitsarbeit enthalten. Neben der Präventionsarbeit der FBS zu Menschenhandel wurden in Nordrhein-Westfalen auch Empowerment- und

<sup>136</sup> Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (2015), Ziff. 41, 80.

<sup>137</sup> Bartsch u. a. (2021).

<sup>138</sup> Cornelius (2021).

<sup>139</sup> Drechsel (2022).

<sup>140</sup> Forschungsprojekte mit historischem Bezug, beispielsweise zu NS-Zwangsarbeit oder Zwangsadoptionen in der DDR, wurden im Rahmen des Monitorings nicht berücksichtigt, da sie nicht unmittelbar zum Verständnis des Phänomens Menschenhandel im aktuellen Kontext beitragen. Forschungsprojekte zu den Themen Migration und Rassismus können einen Beitrag dazu leisten, Wissen über strukturelle Bedingungen für ausbeuterische Verhältnisse zu generieren. Diese werden jedoch ebenfalls nicht im Rahmen des Monitorings berücksichtigt, sofern kein direkter und klar erkennbarer Bezug zu Menschenhandel besteht. Zudem kann Forschung zur Versorgung Betroffener von Gewalttaten mittelbar relevant für den Bereich Menschenhandel sein, wie beispielsweise ein durch das BMAS gefördertes Forschungsprojekt zu den Auswirkungen des neuen SGB XIV „Soziale Entschädigung“, welches in Hamburg, Dresden und Ulm umgesetzt wird: <https://www.comcan.de/projekte/hilft>



Präventionsworkshops für Mädchen und junge Frauen durch Mädchenberatungsstellen und Mädchenhäuser angegeben. Maßnahmen arbeitsrechtlicher Beratungsstellen zur Sensibilisierung von Arbeitnehmer\*innen werden in Kapitel 3.5.6 beschrieben.

### 3.5.4 Polizeiliche Präventionsarbeit

Im Rahmen des bundesweiten Programms Polizeiliche Kriminalprävention (ProPK) entwickeln die Polizeien der Länder und des Bundes gemeinsam Medien, Maßnahmen, Konzepte und Aktionen, um über die Erscheinungsformen von Kriminalität und Möglichkeiten der Vorbeugung zu informieren. Zielgruppe sind die Bevölkerung, Medien und weitere mit Prävention befasste Stellen.<sup>141</sup> Das Programm umfasst unter anderem die Herausgabe von Informationsmedien, kriminalpräventive Presse- und Öffentlichkeitsarbeit und weitere Maßnahmen zur Unterstützung örtlicher Polizeidienststellen bei der Präventionsarbeit. Online sind neben Informationen des ProPK zu Menschenhandel<sup>142</sup> Social-Media-Pakete zum Thema Loverboys zu finden.

Die Polizeien der Länder gaben zudem an, eigene Maßnahmen in den Bereichen Schutz von Betroffenen („Opferschutz“) und Schutz von Sexarbeiter\*innen durchzuführen. Darunter fielen aufsuchende Polizeiarbeit im Bereich Sexarbeit (BW), Vernetzung zur Umsetzung des ProstSchG (BW) sowie Online-Hilfsangebote für Betroffene von Kriminalität insgesamt (NI) und Betroffene von sexueller Ausbeutung im Speziellen (HH). Auch die Teilnahme an Netzwerk- und Fachveranstaltungen durch Mitarbeiter\*innen der Polizei wurde als Maßnahme zur Sensibilisierung für das Thema Menschenhandel hervorgehoben (BW).

### 3.5.5 Beratungsangebote für Sexarbeiter\*innen

Sexarbeit ist in Deutschland eine legale Tätigkeit. Wie auch in anderen Branchen kann es hier durch Abhängigkeiten und Zwang zu ausbeuterischen

Arbeitsverhältnissen kommen, denen es durch angemessene Maßnahmen vorzubeugen gilt. Insbesondere brauchen Sexarbeiter\*innen den gleichen Zugang zu Rechten wie alle anderen Erwerbstätigen.<sup>143</sup> Die enge Verbindung mit der sexuellen Selbstbestimmung im Bereich sexueller Dienstleistungen erfordert jedoch ein besonderes Maß an Schutz.<sup>144</sup> Mit dem 2017 in Kraft getretenen Prostituiertenschutzgesetz (ProstSchG) wurden daher für dieses Gewerbe besondere Regulierungen eingeführt. Das Gesetz soll die Situation von Sexarbeiter\*innen durch die Stärkung ihres Selbstbestimmungsrechts und die Gewährleistung eines besseren Schutzes vor Ausbeutung, Zuhälterei, Gewalt und Menschenhandel verbessern. Das kriminologische Forschungsinstitut Niedersachsen (KFN) wurde durch das BMFSFJ mit einer umfangreichen Evaluation des Gesetzes beauftragt.<sup>145</sup> Die Evaluation läuft seit Juli 2022 und soll im Juli 2025 abgeschlossen sein.

### Landesfinanzierte zivilgesellschaftliche Beratungsangebote

Neben den im ProstSchG vorgesehenen verpflichtenden Beratungen durch Gesundheits- und Ordnungsbehörden fördern 15 Bundesländer ergänzende zivilgesellschaftliche Beratungsangebote für Sexarbeiter\*innen. In Mecklenburg-Vorpommern existiert ein kommunal finanziertes Beratungsangebot (siehe Tabelle 11). In Sachsen-Anhalt ist die Finanzierung solcher ergänzenden Angebote sogar gesetzlich in § 6 des Ausführungsgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt zum ProstSchG (ProstSchG-AG LSA) geregelt.

Der Schwerpunkt der im Bündnis der Fachberatungsstellen für Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter (bufaS e.V.) organisierten Stellen liegt auf der Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen von Sexarbeiter\*innen.<sup>146</sup> Daneben wurde für 7 der 36 landesgeförderten Beratungsstellen für Sexarbeiter\*innen angegeben, dass sie auch eine Förderung für Fachberatung zu Menschenhandel / sexueller Ausbeutung erhalten.

<sup>141</sup> Bundesministerium des Innern und für Heimat (2024).

<sup>142</sup> Polizeiliche Kriminalprävention der Länder und des Bundes (2024).

<sup>143</sup> Czarnecki u. a. (2014), S. 4.

<sup>144</sup> Ebd.

<sup>145</sup> Bartsch u. a. (2024a).

<sup>146</sup> bufaS e.V. (o.J.): Was ist bufas? <https://www.bufas.net/was-ist-bufas/> (abgerufen am 15.07.2024).

**Tabelle 11: Landesfinanzierte Beratungsstellen für Sexarbeiter\*innen nach Zielgruppen (Stand 2022)**

	Anzahl	Zielgruppen				Fachberatung MH
		Männer	Frauen	Divers	Kinder und Jugendliche	
<b>Baden-Württemberg</b>	9	9	9	9	9	0
<b>Bayern</b>	1	1	1	1	0	0
<b>Berlin</b>	3	1	2	3	0	1
<b>Brandenburg</b>	1	0	1	0	1	1
<b>Bremen</b>	1	1	1	1	0	0
<b>Hamburg</b>	3	1	2	0	1	0
<b>Hessen</b>	1	1	1	1	1	1
<b>Mecklenburg-Vorp.<sup>A</sup></b>	0	0	0	0	0	0
<b>Niedersachsen</b>	2	0	2	0	0	1
<b>Nordrhein-Westf.</b>	2	1	2	1	0	0
<b>Rheinland-Pfalz</b>	3	1	3	3	1	0
<b>Saarland</b>	1	0	1	0	1	1
<b>Sachsen</b>	4	4	4	4	0	1
<b>Sachsen-Anhalt</b>	2	1	2	1	1	1
<b>Schleswig-Holstein</b>	2	1	2	2	1	0
<b>Thüringen<sup>B</sup></b>	1	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
<b>Gesamt</b>	36	22	33	26	16	7

<sup>A</sup> In MV existiert ein kommunal finanziertes Beratungsangebot

<sup>B</sup> Angabe durch die Berichterstattungsstelle Menschenhandel ergänzt

Quelle: DIMR Monitor (2024): Angaben der Länder

Das BMFSFJ förderte zudem von 1. August 2021 bis Juli 2024 insgesamt fünf Projekte zur Unterstützung des Umstiegs aus der Prostitution, in Bremen/Bremerhaven (Träger: Stabsbereich Frauen Bremen), in Saarbrücken (Träger: Diakonisches Werk an der Saar gGmbH und ALDONA e.V.), in Rostock (Träger: STARK MACHEN e.V.), in

Berlin (Neustart e.V.) und in Schleswig-Holstein (Frauennetzwerk zur Arbeitssituation e.V.).<sup>147</sup> Die Projekte werden seit 2023 und noch bis 2025 von der InterVal GmbH wissenschaftlich begleitet. Auf Grundlage der Ergebnisse der Projektlaufzeit wird sowohl ein Praxisleitfaden als auch ein Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung erstellt,

<sup>147</sup> Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2023).

um die Ergebnisse nachhaltig zu nutzen und einer breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

3.5.6 Arbeitsrechtliche Beratungsstellen für Migrant\*innen

5-P-04

Arbeitsmigrant\*innen sind besonders gefährdet, in Ausbeutungssituationen zu geraten. Maßnahmen, die sich an diese Personengruppe richten, können somit einen wichtigen Beitrag zur Prävention von Menschenhandel/Arbeitsausbeutung leisten. Die Beratungsstrukturen im Bereich Arbeitsausbeutung bestehen aus verschiedenen

Netzwerken mit jeweils unterschiedlicher Förderung.

Bundesfinanzierte Beratungsangebote

Das Angebot **Faire Integration** wird über Mittel des BMAS, der Länder und des Europäischen Sozialfonds (ESF) finanziert und umfasst Beratung zu sozial- und arbeitsrechtlichen Fragen. Zielgruppe sind Menschen aus Drittstaaten. Faire Integration ist in jedem Bundesland mit mindestens einem Standort vertreten.<sup>148</sup> Zudem werden die Beratungsstellen durch eine Fachstelle mit 5,6 Vollzeit-äquivalenten (VZÄ) koordiniert und hinsichtlich

Tabelle 12: Landesfinanzierte arbeitsrechtliche Beratungsstellen für Migrant\*innen (Stand 2022)

Bundesland	Anzahl	Arbeit und Leben	Fachberatung MH
Baden-Württemberg	2	0	1
Bayern	1	0	1
Berlin	1	1	1
Brandenburg	1	1	1
Bremen	1	1	1
Hamburg	1	1	0
Hessen	1	0	0
Mecklenburg-Vorpommern	1	1	1
Niedersachsen	1	1	1
Nordrhein-Westfalen	56 <sup>A</sup>	2	0
Rheinland-Pfalz	0	0	0
Saarland	1	0	0
Sachsen	1	0	0
Sachsen-Anhalt	1	1	1
Schleswig-Holstein	1	1	0
Thüringen	0	0	0
Gesamt	70	10	8

<sup>A</sup> Einschließlich dem Online-Angebot „Arbeitsmigration fair begleiten“

Quelle: DIMR Monitor (2024): Angaben der Länder

148 Eine Übersicht der Beratungsstellen findet sich auf der Homepage von Faire Integration: [faire-integration.de/de/topic/11.beratungsstellen.html](https://faire-integration.de/de/topic/11.beratungsstellen.html) (abgerufen am 02.07.2024).

Öffentlichkeitsarbeit, Vernetzung und Schulungen unterstützt. In den Beratungsstandorten wurden 2020 insgesamt 37,2 VZÄ finanziert gegenüber 43,7 in den Jahren 2021/2022.<sup>149</sup> Von Januar 2019 bis Dezember 2022 wurden 25.257 Ratsuchende im Rahmen von 39.279 Erst- und Folgeberatungen sowie durch weitere 4.435 qualitative Verweisungsberatungen, die seit Januar 2020 statistisch erhoben werden, unterstützt.

Das Netzwerk **Faire Mobilität** bietet ebenfalls Beratung zu sozial- und arbeitsrechtlichen Themen, die sich an Beschäftigte aus EU-Staaten richtet. Faire Mobilität wird durch den DGB getragen und durch das BMAS sowie aus Eigenmitteln des DGB gefördert.<sup>150</sup> Nach befristeten Projektförderungen ging die Finanzierung im Jahr 2021 in einen gesetzlichen Anspruch auf Grundlage von § 31 Arbeitnehmer-Entsendegesetz über. Laut eigenen Angaben unterhält Faire Mobilität Beratungsstandorte in neun Bundesländern.<sup>151</sup> Insgesamt wurden im Jahr 2022 durch das BMAS 38,4 VZÄ für Beratungsnetzwerke gefördert. Neben dem Bundesangebot haben auch die Länder Beratungsstellen mit einem ähnlichen Ansatz eingeführt. Nach Angaben des Netzwerks sind Berater\*innen von Faire Mobilität darin geschult, Menschenhandel / Arbeitsausbeutung zu erkennen. Die Betreuung von Betroffenen könne in diesem Bereich jedoch nicht geleistet werden. In diesem Fall werden daher FBS einbezogen.<sup>152</sup>

### Landesfinanzierte Beratungsangebote

Zusätzlich existieren in Deutschland 70 arbeitsrechtliche Beratungsstellen, die durch die Bundesländer finanziert werden, wobei sich der überwiegende Teil in Nordrhein-Westfalen befindet (siehe Tabelle 12). Die zehn Beratungsstellen des Netzwerks Gute Arbeit von **Arbeit und Leben** beraten und unterstützten mobile Beschäftigte in neun

Bundesländern, überwiegend aus europäischen Ländern, insbesondere bei Fragen zu Arbeitsverträgen, Entlohnung, Arbeitsbedingungen und Kündigungsschutz.<sup>153</sup> Für sechs der Beratungsstellen von Arbeit und Leben wurde angegeben, dass sie auch Finanzierung für Fachberatung zu Menschenhandel / Arbeitsausbeutung erhalten (BE, BB, HB, MV, NI, ST).

In Nordrhein-Westfalen werden 53 **Beratungsstellen Arbeit** für die Beratung von arbeitslosen oder von Arbeitsausbeutung betroffenen Menschen aus Mitteln des ESF und des Landes gefördert. Zudem finanziert das Bundesland das Online-Angebot „Arbeitsmigration fair begleiten“. Durch das Angebot werden Arbeitsmigrant\*innen bereits vor der Reise nach Nordrhein-Westfalen über in Deutschland geltendes Arbeitsrecht aufgeklärt und bei Fragen beraten. Die Information und Beratung erfolgen vorwiegend über das soziale Netzwerk Facebook.

Eine wichtige Rolle für die Gestaltung von Migrationsprozessen spielt zudem die **Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer**, die durch das BAMF finanziert wird. Die bundesweit rund 1.500 geförderten Beratungsstellen<sup>154</sup> beraten und begleiten erwachsene Zugewanderte und unterstützen sie bei ihrer sprachlichen, beruflichen und sozialen Integration. 2022 standen für diese Beratungsangebote 73.983.000 Euro<sup>155</sup> zur Verfügung (2020: 70,5 Mio. €<sup>156</sup>; 2021: 71 Mio. €<sup>157</sup>).

### Aufklärungs- und Informationsarbeit arbeitsrechtlicher Beratungsstellen

Arbeitsrechtliche Beratungsstellen leisten den Angaben der Länder zufolge über die persönliche Beratung hinaus auch präventive Informationsarbeit. Sie machen Öffentlichkeitsarbeit und klären aufsuchend über die Rechte von Arbeitnehmer\*in-

149 Projektleitung 10,5 VZÄ, Beratung 17,7 VZÄ, Verwaltung 9 VZÄ (2020) Projektleitung 11 VZÄ, Beratung 23,7 VZÄ, Verwaltung 9 VZÄ (2021/2022).

150 Faire Mobilität (o.J.): Drei-Minuten-Info. <https://www.faire-mobilitaet.de/ueber-uns/++co++aad7ecc8-efae-11e1-8a24-00188b4dc422> (abgerufen am 15.07.2024).

151 Faire Mobilität (o.J.): Beratungsstandorte. <https://www.faire-mobilitaet.de/beratungsstellen> (abgerufen am 15.07.2024).

152 DGB Bundesvorstand (2015), S. 9.

153 Arbeit und Leben (o.J.): Beratungsnetzwerk Gute Arbeit. <https://arbeitundleben.de/arbeitsfelder/beratungsnetzwerk> (abgerufen am 15.07.2024).

154 Bundesrechnungshof (2022), S. 14.

155 Bundesministerium des Innern und für Heimat (2021).

156 Bundesrechnungshof (2022), S. 14.

157 Ebd.

nen in Deutschland auf. So führt etwa in Brandenburg die „Fachstelle Migration und Gute Arbeit“ jährlich Aktionstage in der Landwirtschaft durch, um Saisonbeschäftigte über ihre Rechte zu informieren. Dabei konnten im Jahr 2021 etwa 190 Personen, 2022 etwa 310 Personen informiert werden. Die Fachstelle bietet zudem das Unterrichtsmodul „Arbeitsausbeutung erkennen und reagieren“ in Sprachkursen für Migrant\*innen, in Kooperation mit Migrationsprojekten sowie in Gemeinschaftsunterkünften an. Für die Maßnahmen der Fachstelle erfolgt eine regelmäßige Evaluation.

Auch die Berater\*innen bei Faire Mobilität und Faire Integration führen nach Angabe des BMAS neben ihrer Beratungstätigkeit Aufklärungs- und Informationsveranstaltungen durch. Dabei werden in verschiedenen Sprachen arbeits- und sozialrechtliche Anliegen behandelt sowie Informationen zu Rechten von Beschäftigten vermittelt. Diese Veranstaltungen finden in der Regel in der Nähe der Arbeitsstätten der Ratsuchenden statt. Die Formate variieren je nach Branche. Beispielsweise werden spezifische Aktionsformate durchgeführt, die sich an Lkw-Fahrer\*innen im Internationalen Straßentransport richten und bei denen auf Autobahnraststätten Fahrer\*innen in ihren Herkunftssprachen angesprochen und über den gesetzlichen Mindestlohn und andere Rechte informiert werden. Während das persönliche Beratungsgespräch der Bearbeitung von einzelnen Fällen dient, sind die Informationsveranstaltungen als

eine präventive Maßnahme zu verstehen. Nach Angaben des BMAS wurden durch Aufklärungs- und Informationsveranstaltungen von Faire Mobilität im Jahr 2022 insgesamt 29.900 Teilnehmende in 283 Veranstaltungen erreicht (2020: 22.310 Personen in 180 Veranstaltungen; 2021: 53.880 Personen in 365 Veranstaltungen). Die hohen Zahlen im Jahr 2021 sind auf ein befristetes Projekt zur Information von Beschäftigten in der Fleischindustrie zurückzuführen, das im Jahr 2022 nicht fortgeführt wurde. Weitere 22.695 Personen wurden dem BMAS zufolge von Faire Integration zwischen 2019 und 2022 in 1.225 Gruppenveranstaltungen informiert.

3.5.7 Schutz von Geflüchteten

In Deutschland sind die Länder für die Erstaufnahme und damit einhergehende Unterbringung von Asylantragsteller\*innen verantwortlich. Für die sich gegebenenfalls anschließende Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften sind die Kommunen zuständig. Nach §§ 44 Abs. 2a, 53 Abs. 3 AsylG sind die Länder und Kommunen dazu verpflichtet, Maßnahmen zum Schutz von schutzbedürftigen Personen – auch Betroffenen von Menschenhandel – in Erstaufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften zu ergreifen. Im Rahmen einer Bundesinitiative des BMFSFJ wurden gemeinsam mit UNICEF Mindeststandards für den Gewaltschutz erarbeitet,<sup>158</sup> die als unverbindliche Leitlinien für die Unterbringung geflüchteter Menschen in den Bundesländern und Kommunen dienen sollen und vielerorts auch genutzt werden.<sup>159</sup>

Tabelle 13: Vorgaben der Bundesländer zum Gewaltschutz in Unterkünften für Geflüchtete

Vorgaben zum Gewaltschutz	Bundesländer	Anzahl Bundesländer
Landesweite Gewaltschutzkonzepte	BY, BB, HB, HH, HE, NI, NW, RP, SL, SN, ST, SH	12
Andere Vorgaben	BW, BE, MV, TH	4

Quelle: DIMR Monitor (2024): Angaben der Länder

158 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2021), In einem mehrstufigen Prozess unter Beteiligung der Partner\*innenorganisationen der Bundesinitiative, Vertreter\*innen aus Landesministerien, Landes- und kommunalen Behörden sowie Gewaltschutzkoordinator\*innen und -multiplikator\*innen wurden die Mindeststandards 2021 aktualisiert.

159 Der Gewaltschutz für Kinder und Jugendliche in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften wurde gemeinsam durch das DIMR und UNICEF untersucht: Deutsches Institut für Menschenrechte / Deutsches Komitee für UNICEF (2023), S. 8.

## Gewaltschutz in Unterkünften für Geflüchtete

5-S-01 5-P-05

Zwölf Bundesländer haben landesweite Konzepte zum Schutz von geflüchteten Menschen vor Gewalt in Unterkünften entwickelt (siehe Tabelle 13, für eine vollständige Übersicht über alle Konzepte und weitere Vorgaben zum Gewaltschutz in Unterkünften für Geflüchtete siehe Datenanhang 3). In einigen Schutzkonzepten werden Betroffene von Menschenhandel als besonders schutzbedürftige Personen im Sinne der EU-Aufnahmerichtlinie (2013/33/EU; neu: Richtlinie (EU) 2024/1346)<sup>160</sup> lediglich benannt (BE, HE, NI, RP). Andere Schutzkonzepte enthalten umfassendere Vorgaben zu Gewaltschutz von Betroffenen von Menschenhandel und Zugang zu Unterstützung (BY, BB, HB, NW, SN, SH), darunter die Benennung von FBS als Anlaufstellen, Aufklärung von Bewohner\*innen über Risiken des Menschenhandels, Vorgaben zur Einstellung von Personal oder die Vorgabe, Broschüren über Beratungsangebote für Betroffene von Menschenhandel in den Unterkünften auszulegen. Elf Bundesländer gaben an, dass einrichtungsbezogene Gewaltschutzkonzepte verpflichtend in Verträgen mit Betreiber\*innen vgeschrieben werden.

In vier Bundesländern existiert kein landesweites Gewaltschutzkonzept. In Baden-Württemberg und Thüringen sind Anforderungen an den Gewaltschutz über Verordnungen geregelt. In Mecklenburg-Vorpommern gibt es Musterverträge für die Betreibung und Bewachung einer Gemeinschaftsunterkunft. In Berlin wird das Thema Gewaltschutz im Gesamtkonzept zur Integration und Partizipation Geflüchteter aufgegriffen.



### Schutz von geflüchteten Kindern und Jugendlichen

Die Vertragsstaaten der Europaratskonvention gegen Menschenhandel sind dazu verpflichtet, Menschenhandel mit Kindern und Jugendlichen zu verhindern, indem sie ein

schützendes Umfeld schaffen. Dieses umfasst auch Maßnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in Unterkünften für Geflüchtete.<sup>161</sup> Zwei kinderrechtliche Studien des Deutschen Instituts für Menschenrechte in Kooperation mit UNICEF zu den Bedingungen von Kindern- und Jugendlichen in Unterkünften für geflüchtete Menschen ergaben, dass Sammelunterkünfte aufgrund hier bestehender struktureller Defizite keine geeigneten oder sicheren Orte für Kinder und Jugendliche sind.<sup>162</sup> Gemäß §§ 44 Abs. 2a, 53 Abs. 3 Asylgesetz sollen die Länder geeignete Maßnahmen treffen, um bei der Unterbringung den Schutz von schutzbedürftigen Personen zu gewährleisten. Auf dieser Grundlage haben die Länder Vorgaben zu Gewaltschutzkonzepten aufgestellt, die jedoch in ihrer Verbindlichkeit, den festgelegten Standards und dem Geltungsbereich in den Bundesländern bezüglich kommunaler Unterkünfte variieren.<sup>163</sup> Menschenwürdige und kindgerechte Bedingungen für Sammelunterkünfte sind nicht strukturell verankert und werden auch nicht systematisch überprüft.<sup>164</sup>

Neben landesweiten Gewaltschutzkonzepten können andere Vorgaben auf Länderebene zu einer Stärkung des Kinderschutzes beitragen. Das Land Berlin hat beispielsweise einen **Leitfaden zur Umsetzung von Kinderschutzstandards** in Einrichtungen für geflüchtete Menschen und zur Zusammenarbeit mit den Berliner Jugendämtern und dem Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten erarbeitet.

Damit der Schutz von Geflüchteten in der Praxis gewährleistet werden kann, bedarf es gemäß den Mindeststandards des BMFSFJ über die Erstellung von Gewaltschutzkonzepten hinaus auch finanzieller Mittel und zusätzlicher Stellen, beispielsweise Gewaltschutzkoordinator\*innen.<sup>165</sup> Zusätzliche Stellen wurden den Angaben der Länder zufolge in acht Bundesländern geschaffen, und in zehn

<sup>160</sup> Im Zuge der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems wurde die EU-Aufnahmerichtlinie weiterentwickelt.

<sup>161</sup> Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (2019b), Ziff. 94; Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (2024), Ziff. 211.

<sup>162</sup> Deutsches Institut für Menschenrechte / Deutsches Komitee für UNICEF (2020, 2023).

<sup>163</sup> Deutsches Institut für Menschenrechte / Deutsches Komitee für UNICEF (2020), S. 69, 75.

<sup>164</sup> Deutsches Institut für Menschenrechte / Deutsches Komitee für UNICEF (2023), S. 75.

<sup>165</sup> Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend / UNICEF (2021), S. 13.



**Tabelle 14: Maßnahmen der Bundesländer zum Gewaltschutz in Unterkünften für Geflüchtete (Stand 2022)**

Zur Umsetzung des Gewaltschutzes wurden	Bundesländer	Anzahl Bundesländer
Stellen geschaffen	BB, BY, HB, MV, NI, SH, SN <sup>A</sup> , ST	8
Schulungen initiiert	BB, BE <sup>B</sup> , BY, HB, HH, MV, NI, NW, RP, SH, SN*, ST	12
Finanzielle Mittel bereitgestellt	BB, BE <sup>B</sup> , HB, HH, NI, NW, RP, SH, SN <sup>A</sup> , ST	10
Gewaltschutzkonzepte verpflichtend in Verträgen mit Betreiber*innen vorgeschrieben	BB, BE, HB, HH, MV, NI, NW, RP, SL, SN, ST	11

<sup>A</sup> Personelle Ausstattung, Schulung des notwendigen Personals sind Bestandteil der Betreiberverträge über die Aufnahmeeinrichtungen

<sup>B</sup> Angaben für den Bereich Kiju

Quelle: DIMR Monitor (2024): Angaben der Länder

Bundesländern wurden Mittel bereitgestellt. Zwölf Bundesländer gaben an, dass Schulungen zur Umsetzung des Gewaltschutzes initiiert wurden.



### Vermisste unbegleitete minderjährige Geflüchtete

5-E-01

GRETA fordert die deutschen Behörden auf, dafür zu sorgen, dass unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (UMF) angemessen betreut werden, um Menschenhandel zu verhindern.<sup>166</sup> Wie viele dieser Kinder jährlich in Deutschland verschwinden, ist nicht bekannt. Daten zu sogenannten vermissten UMF veröffentlicht das BKA in Form der Vermi/Utot -Statistik, weist jedoch auf Problematiken bei der Erfassung und die mangelnde Belastbarkeit der Zahlen hin.<sup>167</sup> Der BumF befragt jährlich Fachkräfte, die mit jungen Geflüchteten arbeiten (siehe 2.4.6) und erfasst dabei auch bekannte oder vermutete Gründe zu Abgängigkeiten aus der Jugendhilfe. 2021 gaben 3 Prozent der Befragten „Menschenhandel/Ausbeutung“ an (2020: 3,1%).

### 3.5.8 Fazit und Empfehlungen

Maßnahmen zur Prävention gab es im Berichtszeitraum sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene. Auf Bundesebene wurden neben dem durch das BKA durchgeführten Projekt THB Liberi II zur Bekämpfung von Menschenhandel mit Kindern und Jugendlichen zwei Kampagnen zur Sensibilisierung für Männer als Betroffene von Gewalt durch das BMFSFJ gefördert. Die Bundesländer haben im Berichtszeitraum acht Sensibilisierungskampagnen und -programme finanziert. Dabei wurde für die Hälfte der Kampagnen angegeben, dass neben Menschenhandel / sexuelle Ausbeutung auch Menschenhandel / Arbeitsausbeutung adressiert wird. Die übrigen Maßnahmen bezogen sich ausschließlich auf Menschenhandel / sexuelle Ausbeutung und Menschenhandel mit Kindern und Jugendlichen. Spezifische Kampagnen nur zu Menschenhandel / Arbeitsausbeutung gab es nicht. Den Angaben der zuständigen Ministerien zufolge wurde keine der geförderten Maßnahmen evaluiert. Einen zentralen Beitrag leistet die Präventionsarbeit der FBS und der bundesweiten Fachorganisationen. Welche finanziellen Mittel

<sup>166</sup> Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (2019b), Ziff. 98.

<sup>167</sup> Vgl. Bundeskriminalamt (o.J.): [https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Ermittlungsunterstuetzung/BearbeitungVermisstenfaelle/bearbeitungVermisstenfaelle\\_node.html](https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Ermittlungsunterstuetzung/BearbeitungVermisstenfaelle/bearbeitungVermisstenfaelle_node.html)



den FBS hierfür zur Verfügung stehen, lässt sich nicht bundesweit vergleichbar abbilden. Auch die Polizeien des Bundes und der Länder leisten Präventionsarbeit durch Aufklärung und Sensibilisierung im Rahmen des Programms Polizeiliche Kriminalprävention oder durch regionale Vernetzung und aufsuchende Polizeiarbeit.

Zur Sensibilisierung und Beratung von potenziell gefährdeten Personengruppen bestehen Beratungsstrukturen für Arbeitsmigrant\*innen und Personen, die in der Sexarbeit tätig sind. Insbesondere im Bereich der arbeitsrechtlichen Beratung wurden im Berichtszeitraum Beratungsstrukturen ausgebaut und gestärkt. Unter anderem wurde die Förderung für die Beratungsstellen Faire Mobilität im Jahr 2021 von einer Projektförderung in eine Förderung auf gesetzlicher Grundlage überführt und somit verstetigt. Auch im Bereich der Sexarbeit bestehen in allen Bundesländern zivilgesellschaftliche Beratungsangebote, die ergänzend zur Beratung nach dem ProstSchG auf verbesserte Arbeitsbedingungen für Sexarbeiter\*innen hinwirken.

Beim Schutz von Geflüchteten bestehen nach wie vor Defizite. In vier Bundesländern wurden die im Rahmen der Bundesinitiative Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften erarbeiteten Mindeststandards noch nicht durch landesweite Gewaltschutzkonzepte umgesetzt. Eine Verpflichtung der Betreiber von Unterkünften, Gewaltschutzkonzepte vorzulegen, gibt es in nur elf Ländern. Sechs Bundesländer hatten keine zusätzlichen Mittel für den Gewaltschutz in Unterkünften bereitgestellt, nur die Hälfte hatte hierfür Stellen geschaffen.

Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel empfiehlt in Hinblick auf die Prävention von Menschenhandel:

- **Umfassende und praxisnahe Präventionskonzepte entwickeln:** Bei der Konzeptionierung von Präventionsmaßnahmen sollten Akteure auf Bundes- und Länderebene alle Ausbeutungsformen sowie Trends und Entwicklungen in Bezug auf alle Betroffenenengruppen und Modi Operandi der Täter\*innen

berücksichtigen sowie Ziele und Zielgruppen der Maßnahmen entsprechend planen. Dafür sollten aktuelle Hinweise von Akteuren aus der Praxis, insbesondere von FBS, und die Perspektive der Betroffenen berücksichtigt werden. Entsprechend den Vorgaben der geänderten EU-Richtlinie gegen Menschenhandel<sup>168</sup> sollten Maßnahmen zur Prävention auch ein besonderes Augenmerk auf online- und technologiegestützten Menschenhandel legen.

- **Maßnahmen evaluieren:** Ein gesamtstrategischer Ansatz zur Prävention von Menschenhandel setzt Wissen darüber voraus, welche Maßnahmen bereits durch Bund und Länder ergriffen werden und inwiefern damit die Zielgruppen erreicht werden konnten. Die Finanzierung von Programmen und Maßnahmen zur Prävention sollte daher zusätzlich auch eine Evaluation einschließen.
- **Strukturelle Ursachen untersuchen:** Um strukturelle Ursachen des Menschenhandels zu verstehen und angemessen darauf zu reagieren, wird weitere Forschung in diesem Bereich angeregt. Dabei kann ein vertieftes Verständnis des Phänomens Menschenhandel in Hinblick auf verschiedene Betroffenenengruppen und Ausbeutungsformen gewonnen werden.
- **Sensibilisierungsarbeit der Beratungsstellen fördern:** Sowohl FBS als auch Beratungsstellen für Arbeitsrecht und Sexarbeit leisten einen wichtigen Beitrag zur Sensibilisierung relevanter Berufsgruppen und gefährdeter Personen. Diese Arbeit muss durch Bund und Länder mit ausreichenden Mitteln ausgestattet werden. Für die Beratungsstellen bedarf es dabei zusätzlicher Ressourcen über die Förderung der Beratungsarbeit hinaus.
- **Auf steigendes Fallaufkommen vorbereitet sein:** Es ist zu erwarten, dass erfolgreiche Sensibilisierungsarbeit zu einem vermehrten Beratungsaufkommen in FBS und mehr Fällen bei Strafverfolgungsbehörden führt. Auf solche Entwicklungen sollte zeitnah reagiert werden, indem die relevanten Akteure durch Bund und Länder mit zusätzlichen Ressourcen ausgestattet werden.
- **Bundesweite Fachorganisationen finanzieren:** Bundesweite Fachorganisationen leisten

<sup>168</sup> Art. 18 Abs. 1 Richtlinie (EU) 2024/1712.

durch Schulungen, Öffentlichkeitsarbeit und wissenschaftliche Studien einen wichtigen Beitrag zur Prävention des Menschenhandels. Hierfür bedarf es einer angemessenen und langfristigen Förderung durch den Bund.

- **Gewaltschutz in Unterkünften für Geflüchtete umsetzen:** Gewaltschutz in Unterkünften für Geflüchtete muss konsequent umgesetzt werden, um die Anwerbung durch Täter\*innen in den Unterkünften zu verhindern. Hierfür braucht es neben verbindlichen landesweiten Konzepten eine ausreichende Ausstattung mit qualifiziertem Personal und finanziellen Mitteln.
- **Schützendes Umfeld für geflüchtete Kinder und Jugendliche schaffen:** Neben Sensibilisierungsmaßnahmen gilt es, insbesondere bei der Unterbringung geflüchteter Kinder und Jugendlicher ein schützendes Umfeld zu schaffen. Die Berichterstattungsstelle verweist hierbei auf Empfehlungen von UNICEF und dem Deutschen Institut für Menschenrechte, wonach Kinder und Jugendliche grundsätzlich mit ihren Eltern oder Sorgeberechtigten dezentral oder in eigenen Wohnungen untergebracht werden sollten.<sup>169</sup> Ein schützendes Umfeld braucht es insbesondere auch für Kinder und Jugendliche, die sich ohne Eltern oder Sorgeberechtigte in Deutschland aufhalten. Hierfür wird auf die Forderungen der Fachorganisationen Bundesfachverband unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, Internationale Gesellschaft für erzieherische Hilfen und terre des hommes Deutschland verwiesen.<sup>170</sup>

fene von Menschenhandel in einem Verfahren als solche erkannt und unterstützt werden. Hierzu müssen Vertragsstaaten in ihrem innerstaatlichen Recht ein **Identifizierungsverfahren** vorsehen, dessen konkrete Ausgestaltung ihnen selbst überlassen bleibt. Das Identifizierungsverfahren ist unabhängig von einem etwaigen Strafverfahren.<sup>171</sup> Es ist durchzuführen, sobald die zuständigen Behörden konkrete Anhaltspunkte dafür haben, dass eine Person von Menschenhandel betroffen ist (vorläufige Identifizierung).<sup>172</sup> Eine strafrechtliche Verurteilung ist daher weder für die Einleitung noch für den Abschluss des Identifizierungsverfahrens erforderlich.<sup>173</sup> Bei Vorliegen von konkreten Anhaltspunkten darf die Person bis zum Abschluss des Identifizierungsverfahrens nicht in ihr Herkunftsland oder in ein Drittland abgeschoben werden, Art. 10 Abs. 2 S. 2.

Nach Art. 5 Abs. 2 und Art. 29 Abs. 1 und Abs. 3 der Europaratskonvention sind die Vertragsstaaten verpflichtet, **Mitarbeiter\*innen von Behörden zu schulen**, die mit Betroffenen von Menschenhandel in Kontakt kommen. Polizei, Arbeitsaufsichtsbehörden, der Zoll, die Einwanderungsbehörden, Botschaften und Konsulate müssen mit geschultem und qualifiziertem Personal ausgestattet sein, das in der Lage ist, Betroffene zu erkennen und an entsprechende Stellen weiter zu verweisen.<sup>174</sup> GRETA weist zudem daraufhin, dass Schulungen für Mitarbeiter\*innen des BAMF und von Aufnahmezentren sowie die finanzielle Förderung von Fachberatungsstellen nötig sind, um proaktiv Betroffene von Menschenhandel unter Asylsuchenden zu identifizieren.<sup>175</sup>

### 3.6 Identifizierung von Betroffenen

Art. 10 Abs. 2 S. 1 der Europaratskonvention gegen Menschenhandel und Art. 11 Abs. 4 der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel verpflichten Deutschland dazu, sicherzustellen, dass Betrof-

Auch Art. 9 Abs. 3 und Art. 18 Abs. 3 der EU-Richtlinie verpflichten zur Schulung der Strafverfolgungsbehörden sowie von Berufsgruppen, bei denen die Wahrscheinlichkeit besteht, dass sie mit (potenziellen) Betroffenen von Menschenhandel in

<sup>169</sup> Deutsches Institut für Menschenrechte / Deutsches Komitee für UNICEF (2023).

<sup>170</sup> Bundesfachverband unbegleitete minderjährige Flüchtlinge e. V. / Internationale Gesellschaft für erzieherische Hilfen / terre des hommes Deutschland e. V.

<sup>171</sup> Europarat (2005), Ziff. 134.

<sup>172</sup> Ebd., Ziff. 135; Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (2015), Ziff. 124.

<sup>173</sup> Europarat (2005), Ziff. 134.

<sup>174</sup> Ebd., Ziff. 129.

<sup>175</sup> Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (2015), Ziff. 138; Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (2019b), Ziff. 135.

**Tabelle 15: Indikatoren für das Monitoring von Maßnahmen zur Identifizierung von Betroffenen**

ID	Bezeichnung
10-S-01	Maßnahmen, die sicherstellen, dass Betroffene als solche in einem Verfahren identifiziert werden
10/Ü-P-01	Anzahl der Schulungen zu Menschenhandel
<b>Asylverfahren</b>	
10/Ü-P-02	Höhe der Finanzierung für Asylverfahrensberatung
10-P-03	Anzahl der Sonderbeauftragten für Menschenhandel in BAMF-Außenstellen
10-E-01	Anzahl der Asylverfahren, in denen Sonderbeauftragte des BAMF zu Menschenhandel einbezogen wurden
10-E-02	Anzahl der identifizierten Betroffenen im Asylverfahren
<b>Finanzkontrolle Schwarzarbeit</b>	
10-P-04	Anzahl der Koordinator*innen für Opferschutz in Hauptzollämtern
10-P-05	Anzahl der Prüfungen der FKS
10-E-03	Anzahl der durch die FKS identifizierten Betroffenen
<b>Polizei</b>	
10-E-04	Anzahl der bei EMPACT Joint Action Days festgestellten potenziell Betroffenen von Menschenhandel

Kontakt kommen. Nach Artikel 18b der geänderten EU-Richtlinie gegen Menschenhandel müssen die Schulungen menschenrechtsbasiert, auf die Betroffenen ausgerichtet und geschlechtersensibel sein sowie die Interessen von Kindern und Menschen mit Behinderung einbeziehen.

Zudem erfordert Art. 10 Abs. 1 der Europaratskonvention, dass Behörden sowohl untereinander als auch **mit in Betracht kommenden Hilfsorganisationen bei der Identifizierung Betroffener zusammenarbeiten**. Diese behördenübergreifende Zusammenarbeit ist durch Kooperationsvereinbarungen und Strukturen in allen Bundesländern sicherzustellen.<sup>176</sup> Zudem sollten Hauptakteure wie die Polizeibehörden, die Finanz-

kontrolle Schwarzarbeit (FKS) oder spezialisierte Fachberatungsstellen (FBS), die mit Betroffenen in Kontakt kommen, eine offizielle Rolle im Identifizierungsverfahren erhalten.<sup>177</sup>



Die Europaratskonvention sieht in Art. 10 Abs. 3 und Abs. 4 **besondere Schutzmaßnahmen für Kinder und Jugendliche** vor. Insbesondere müssen Vertragsstaaten in den Fällen von unbegleiteten Kindern und Jugendlichen, die als Betroffene identifiziert wurden, die notwendigen Schritte unternehmen, um deren Identität und Staatsangehörigkeit festzustellen, sowie alle Anstrengungen unternehmen, um ihre Familie ausfindig

<sup>176</sup> Ebd., Ziff. 135.

<sup>177</sup> Europarat (2005), Ziff. 130; Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (2015), Ziff. 137; Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (2019b), Ziff. 135.

zu machen, wenn dies dem Kindeswohl entspricht.<sup>178</sup>

Aufgrund der Vorgaben wurden die in Tabelle 15 dargestellten Indikatoren entwickelt. Anhand dieser Indikatoren wird der Ist-Zustand der Umsetzung der Vorgaben abgebildet. Künftig können darauf basierend Fortschritte gemessen und politische Ziele formuliert werden.

### 3.6.1 Umsetzung in Deutschland

10-S-01

Ein Identifizierungsverfahren beginnt bereits mit dem Erkennen konkreter Anhaltspunkte (vorläufige Identifizierung), dass es sich um eine von Menschenhandel betroffene Person handeln könnte. Bisher obliegt es in Deutschland überwiegend Ermittlungsbehörden und Staatsanwaltschaften, konkrete Anhaltspunkte festzustellen und potenziell Betroffene als solche zu identifizieren. Die vorläufige Identifizierung ist der erste Schritt innerhalb eines Verweisungsmechanismus, auf den in der Regel festgelegte Verfahrensabläufe folgen, um alle relevanten Akteure einzubeziehen und die Rechte der potenziell Betroffenen zu wahren (siehe Kapitel 5.1). Für die Umsetzung eines effektiven Identifizierungs- und Verweisungsverfahrens könnte Deutschland künftig den Empfehlungen der OSZE folgen und relevante Akteure als sogenannte first responder bestimmen.<sup>179</sup> Dazu gehören neben Ermittlungsbehörden etwa auch Sozial- und Leistungsbehörden, Jugendämter sowie Ausländer- und Asylbehörden, Arbeitsinspektionen und FBS. Diese sollten einerseits speziell geschultes Personal vorhalten, andererseits alle Mitarbeiter\*innen für das Erkennen von Menschenhandel und die Rechte der Betroffenen sensibilisieren.

Es existiert zwar kein gesetzlich normiertes Identifizierungsverfahren, es gibt jedoch verschiedene bundesweite Rahmenvereinbarungen sowie Kooperationsdokumente in den Bundesländern, in denen die Identifizierung von Betroffenen und das

Zusammenspiel relevanter Akteure teilweise geregelt sind (siehe Kapitel 5.1.2). Zwei Kooperationsdokumente (NI, BW) regeln bereits, dass konkrete Anhaltspunkte auch durch FBS gegenüber den zuständigen Behörden festgestellt werden können.

### 3.6.2 Schulungen

10/Ü-P-01

Da ein bundesweites Monitoring aller Aus- und Weiterbildungsveranstaltungen mit Bezug zu Menschenhandel, etwa in Hochschulen der Polizei oder anderer Behörden, mit großen praktischen Hürden verbunden wäre, hat die Berichterstattungsstelle zunächst zentrale Akteure im Bereich Menschenhandel hinsichtlich durchgeführter Schulungen befragt. Zu diesen Akteuren gehören landesfinanzierte FBS, der KOK, die Servicestelle gegen Zwangsarbeit, ECPAT, das BKA, das BAMF und die DRA. Mit dieser Befragung kann zwar ein wesentlicher Ausschnitt aller durchgeführten Schulungen in Deutschland abgebildet werden. Sollten jedoch Polizeibehörden, Jugendämter oder etwa JobCenter Inhouse-Schulungen durchgeführt haben, ohne einen der genannten Akteure daran zu beteiligen, blieb diese Schulung der Berichterstattungsstelle unbekannt. Im Folgenden werden die durchgeführten Schulungen von landesfinanzierten FBS sowie der genannten Akteure auf Bundesebene im Überblick dargestellt. Weitere Schulungen, unter anderem für Mitarbeiter\*innen des BAMF, der FKS sowie der Polizei, werden in den folgenden Unterkapiteln behandelt.

#### Schulungen der landesfinanzierten FBS

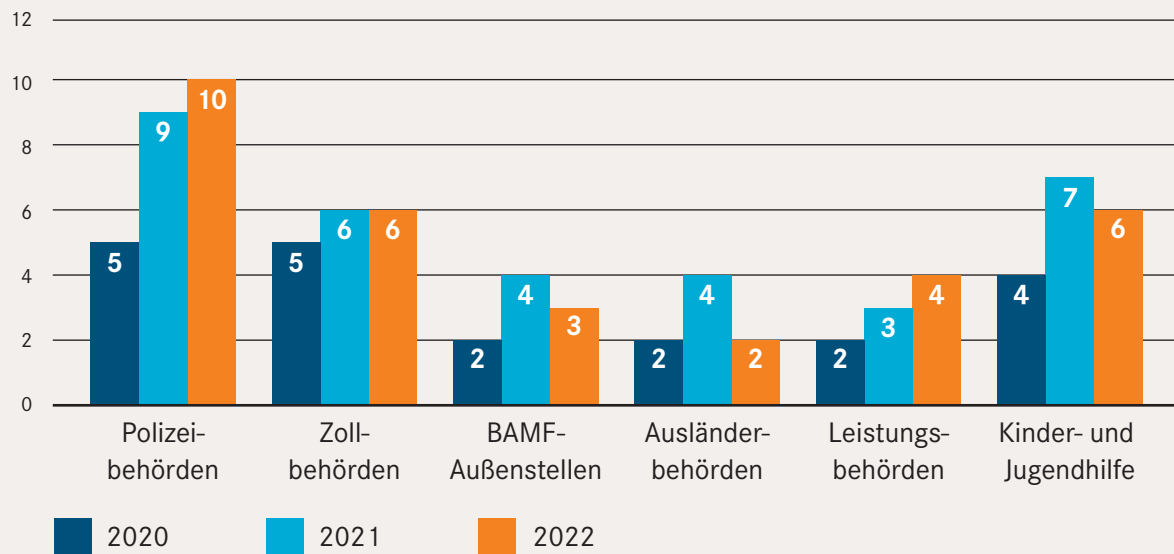
Die Bundesländer finanzieren FBS vorrangig, um Betroffene von Menschenhandel zu beraten und zu begleiten. Häufig führen diese FBS auch Schulungen für Fachkräfte aus Behörden oder der Zivilgesellschaft durch. In der bundesweiten Befragung der Berichterstattungsstelle konnten die Bundesländer Angaben dazu machen, wie viele Schulungen durch die FBS durchgeführt wurden und welche Akteure dabei geschult wurden.<sup>180</sup>

<sup>178</sup> Europarat (2005), Ziff. 136 f.

<sup>179</sup> Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (2022), S. 119.

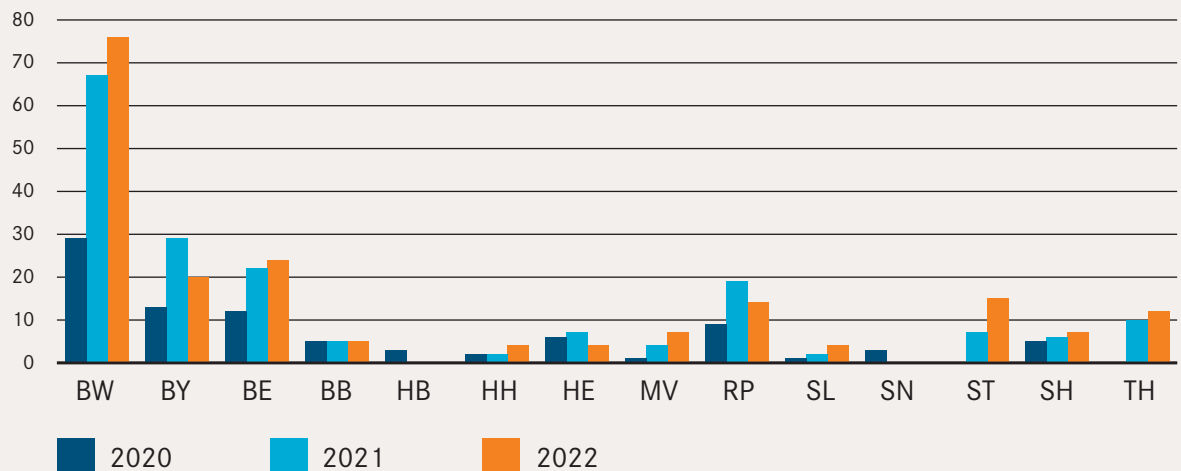
<sup>180</sup> Definition Schulungen: In der Datenerhebung der Berichterstattungsstelle zählten zu „Schulung“ alle Formate, die, unabhängig von ihrer Dauer, Inhalte zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zu den Rechten Betroffener an relevante Berufsgruppen vermitteln. Solche Formate umfassen a) mehrtägige Formate (etwa Schulung, Lehrgang, Blockseminare), b) ganztägige Formate (etwa Fachtagung, Konferenz, Seminar, Workshop), c) kurze Beiträge (etwa Vorträge, Inputs, Podien). Die Angabe von kurzen Beiträgen war optional. Nicht unter Schulungen fallen reine Austauschformate wie etwa Runde Tische.

**Abbildung 11: Anzahl der Bundesländer, in denen Behörden von FBS geschult wurden**



Quelle: DIMR Monitor (2024), Angaben der Länder, N = 25 FBS

**Abbildung 12: Anzahl der Schulungen durch FBS nach Bundesländern**



Quelle: DIMR Monitor (2024), Angaben der Länder, N = 25 FBS

In Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen wird die Anzahl der durch FBS durchgeführten Schulungen nicht statistisch erfasst. Teilweise konnten auch zu einzelnen FBS in anderen Bundesländern keine Daten zu Schulungen bereitgestellt werden. Insgesamt konnten 25 FBS Angaben zu Schulungen machen.

Tendenziell wurden im Betrachtungszeitraum die relevanten Behörden Polizei, Zoll, BAMF, Ausländerbehörden, Leistungsbehörden und Jugendämter in zunehmend mehr Bundesländern durch FBS

geschult (Abbildung 11). Insbesondere die Anzahl der Bundesländer, in denen Polizeibehörden von FBS geschult wurden, verdoppelte sich von 5 auf 10. Zudem gab rund ein Drittel aller Bundesländer an, dass Zoll und Jugendämter von FBS geschult wurden. BAMF-Außenstellen, Ausländer- und Leistungsbehörden wurden je nach Jahr von maximal einem Viertel der Bundesländer als geschulte Behörden genannt.

Die Gesamtzahl der Schulungen, die von den Bundesländern gemeldet wurden, stieg in den drei

betrachteten Jahren von 89 (2020) auf 180 (2021) und 192 (2022) stark an. Rund die Hälfte dieser gemeldeten Schulungen waren kurze Beiträge.<sup>181</sup> Die andere Hälfte waren eintägige Schulungsformate. Mehrtägige Schulungsformate wurden von den Ländern nur selten genannt. Die überwiegende Zahl der Schulungen wurde in allen Jahren aus vier Bundesländern (BW, BY, BE und RP) gemeldet (Abbildung 12). Analog zur Anzahl der Schulungen stieg auch die Zahl der Teilnehmer\*innen von 2.342 (2020) auf 6.177 (2021) und 6.611 (2022) stark an. Teilweise wurden Zahlen jedoch retrospektiv geschätzt. Ob die steigenden Tendenzen sich auch in Zukunft fortsetzen, bleibt abzuwarten, denn diese könnten zu einem wesentlichen Teil auf die Aufhebung der pandemiebedingten Kontaktbeschränkungen zurückzuführen sein.

### Schulungen durch bundesweit arbeitende Akteure

Neben den landesfinanzierten FBS führte eine Reihe weiterer Akteure Schulungen für Fachkräfte durch. Um diese abzubilden, hat die Berichterstattungsstelle sowohl Informationen bei den zivilgesellschaftlichen Akteuren (KOK, Servicestelle gegen Zwangsarbeit und ECPAT) als auch bei staatlichen Stellen (BKA, GZD, BAMF, DRA) erfragt. Insgesamt gaben diese im Beobachtungszeitraum 210 Schulungsveranstaltungen an (2020: 46; 2021: 62; 2022: 68). Davon waren 97 Einträge „kurze Beiträge“, 45 ganztägige Formate und 65 mehrtägige Formate, 3 Einträge machten keine Angabe hierzu. Hinsichtlich der behandelten Inhalte wurde bei 138 Schulungen angegeben, dass Arbeitsausbeutung thematisiert wurde (2020: 25; 2021: 55; 2022: 58), 75 behandelten sexuelle Ausbeutung (2020: 19; 2021: 30; 2022: 26) und 46 behandelten Ausbeutung durch Bettel, Begehung von Straftaten oder Organentnahme (2020: 14; 2021: 16; 2022: 16). 40 Schulungen behandelten alle genannten Ausbeutungsformen (2020: 12; 2021: 15; 2022: 13). In den folgenden

Unterkapiteln wird detaillierter auf Schulungen für besonders relevante Berufsgruppen eingegangen.



Von den insgesamt 210 genannten Schulungen haben laut Datenhaltern 97 auch Inhalte zu Menschenhandel mit **Kindern und Jugendlichen** vermittelt. Diese wurden in jedem Jahr durch das BKA, das BAMF, die DRA, ECPAT und den KOK durchgeführt. Davon waren 44 kurze Beiträge, 27 waren eintägige und 23 mehrtägige Formate.<sup>182</sup> Insgesamt wurde bei 30 Veranstaltungen angegeben, dass Mitarbeiter\*innen der Kinder- und Jugendhilfe daran teilgenommen haben. Allein 61 der 97 Schulungen wurden von ECPAT gemeldet. Die von ECPAT durchgeführten Schulungen finden überwiegend im Rahmen der Umsetzung des Bundeskooperationskonzepts (BKK) „Schutz und Hilfen bei Handel mit und Ausbeutung von Kindern“ statt. Hierfür veranstaltet ECPAT interdisziplinäre Netzwerkworkshops, Fachtagungen in den Bundesländern sowie Online- und Inhouse-Schulungen.

### 3.6.3 Asylverfahren

Im Rahmen des Aufnahmeverfahrens in den Erstaufnahmeeinrichtungen und im Asylverfahren sind verschiedene staatliche Stellen für die Identifizierung von Betroffenen von Menschenhandel zuständig. Die Aufnahme von Geflüchteten in Deutschland richtet sich nach der EU-Aufnahmerichtlinie (bisher Richtlinie 2013/33/EU, mit der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems: Richtlinie (EU) 2024/1346)<sup>183</sup>. Gemäß Artikel 22 der Richtlinie 2013/33/EU und Artikel 25 der neuen EU-Aufnahmerichtlinie beurteilen die Mitgliedstaaten nach Stellung eines Asylantrags in jedem Einzelfall, ob der\*die Antragsteller\*in besondere Bedürfnisse bei der Aufnahme hat.<sup>184</sup> Das dafür eingesetzte Personal ist nach Art. 25 Abs. 2 entsprechend zu schulen. Während der Aufnahme, Unterbringung und Versorgung sowie

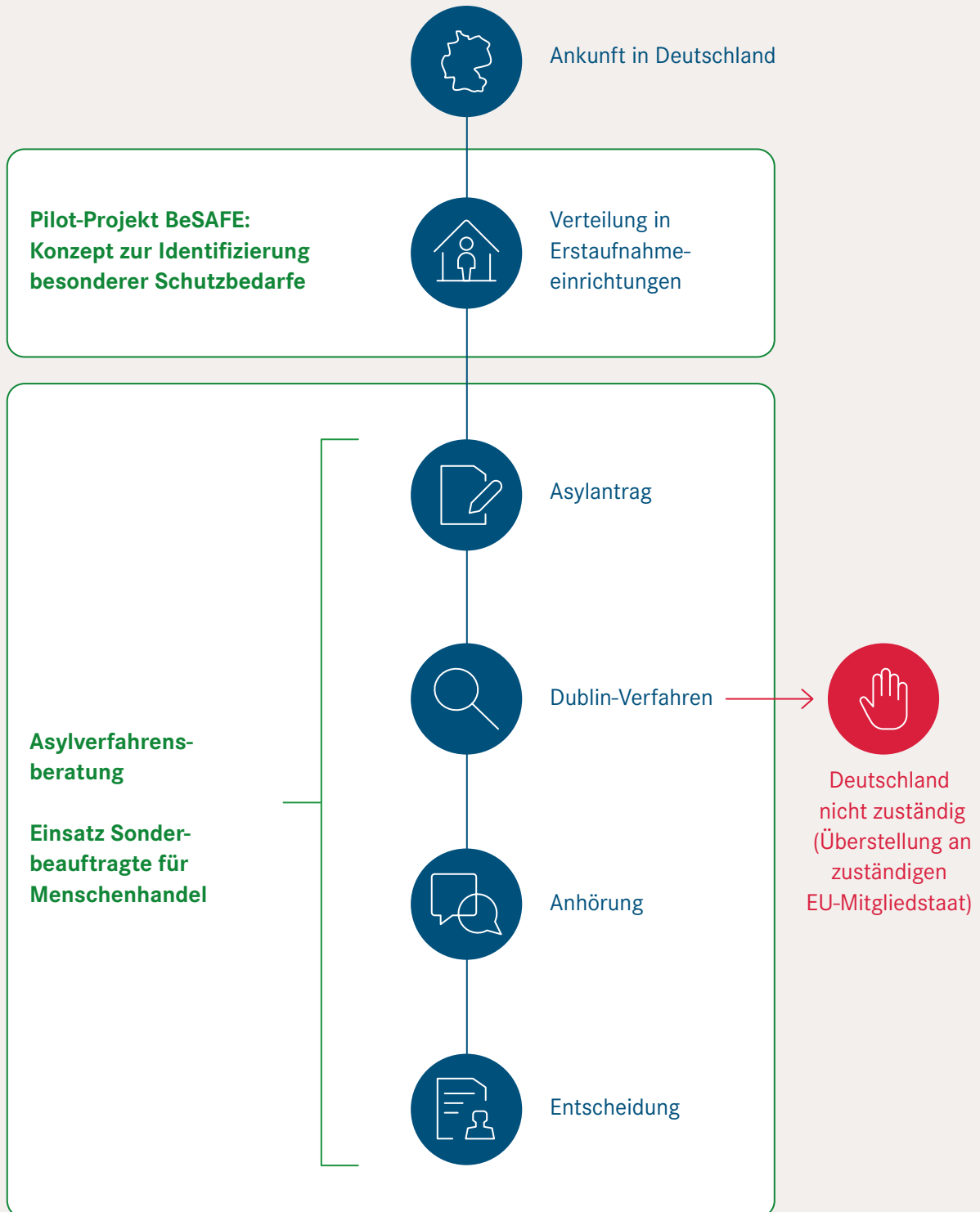
<sup>181</sup> Kurze Beiträge umfassen beispielsweise Vorträge, Podiumsdiskussionen oder Workshops. Diese finden häufig im Rahmen größerer Veranstaltungen wie Fachtage oder Konferenzen statt, deren Fokus nicht ausschließlich auf Menschenhandel liegt.

<sup>182</sup> Für die übrigen Schulungen wurde kein Format angegeben.

<sup>183</sup> Richtlinie (EU) 2024/1346 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung); Nach der Zustimmung des Europäischen Parlaments im April nahm der Rat die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) am 14. Mai 2024 formell an. Die Mitgliedstaaten haben nun bis Sommer 2026 Zeit, um die Regelungen in die Praxis umzusetzen.

<sup>184</sup> Bisher: Artikel 22 der Richtlinie 2013/33/EU.



**Abbildung 13: Maßnahmen zur Identifizierung Betroffener in Asylverfahren****Bisherige Maßnahmen zur Identifizierung****Schematischer Ablauf des Asylverfahrens**

Quelle: eigene Darstellung



medizinischen Betreuung von Schutzsuchenden sind die Länder für die Identifizierung von besonderen Schutzbedarfen verantwortlich.<sup>185</sup> Die Länder haben unterschiedliche Ansätze zur Identifizierung von besonderen Schutzbedarfen gewählt.<sup>186</sup> Es fehlt daher ein einheitliches, systematisches und flächendeckendes Verfahren, um im Rahmen der Aufnahme besondere Schutzbedarfe bei geflüchteten Menschen zu erkennen.<sup>187</sup> Daher hat das BMFSFJ das Modellprojekt „BeSAFE – Besondere Schutzbedarfe bei der Aufnahme von Geflüchteten erkennen“ (2021–2022) gefördert, in dessen Rahmen erstmals ein Konzept zur systematischen und zielgruppenübergreifenden Identifizierung entwickelt, pilotiert und evaluiert wurde.<sup>188</sup>

Mit dem Zeitpunkt der Asylantragstellung hat das BAMF einen eigenständigen Identifizierungsauftrag. Dieser zielt unter anderem darauf ab, den besonderen Verfahrensgarantien im Asylverfahren Rechnung zu tragen, die Betroffenen von Menschenhandel nach der Richtlinie 2023/32/EU (Verfahrensrichtlinie) – mit der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems: Verordnung (EU) 2024/1348 (Verfahrensverordnung)<sup>189</sup> – zustehen. Die Dienstanweisung-Asyl des BAMF<sup>190</sup> enthält Kriterien für die Mitarbeiter\*innen des BAMF zur Identifizierung von Betroffenen sowie Vorgaben für die Ausgestaltung des Verfahrens. Grundsätzlich erfolgt die Identifizierung vulnerabler Gruppen anhand von Indikatoren.<sup>191</sup> Zudem hat das BAMF zur Identifizierung vulnerabler Personen im Asylverfahren praktische Hinweise für Anhö-

rungen, in denen Menschenhandel vorgetragen wird, veröffentlicht.<sup>192</sup>

## Asylverfahrensberatung

### 10/Ü-P-02

Vertrauliche und unabhängige Information und Beratung im Asylverfahren sind notwendig, um Schutzsuchende zu unterstützen und ihre Rechte im Asylverfahren durchzusetzen. Sie können auch dazu beitragen, besondere Bedarfe und Vulnerabilitäten zu identifizieren (siehe Abbildung 13).<sup>193</sup>

Bis einschließlich 2022 war das BAMF für die Durchführung einer staatlichen Asylverfahrensberatung zuständig. Seit 2023 werden nicht staatliche Organisationen mit einer unabhängigen Asylverfahrensberatung beauftragt und zu diesem Zweck vom Bund gefördert. Das BAMF ist als Bewilligungs- und Prüfbehörde für die Umsetzung des Förderverfahrens der Asylverfahrensberatung verantwortlich.<sup>194</sup> Dafür standen 2023 insgesamt 20 Millionen Euro zur Verfügung.<sup>195</sup> Davon sind 10 Prozent speziell für besondere Beratungsangebote für vulnerable Schutzsuchende bestimmt.<sup>196</sup> Berechnungen der Wohlfahrtsverbände zufolge sind für eine bundesweite, flächendeckende, unabhängige und qualifizierte Asylverfahrensberatung mittelfristig jährlich circa 61 Millionen Euro notwendig.<sup>197</sup> Die Finanzierung müsste, so die Wohlfahrtsverbände, zudem fest im Bundeshaushalt verankert sein, also keinen Projektcharakter haben, um personelle Ressourcen und die Qualität der Beratung zu sichern.<sup>198</sup>

185 Gemäß §§ 44 ff. AsylG i.V.m. den jeweiligen Landesaufnahmegesetzen zum Erstaufnahmeverfahren und den zugehörigen Durchführungsverordnungen.

186 Übersicht zu Verfahren auf Ebene der Bundesländer: vom Felde / Flory / Baron (2020), S. 24.

187 vom Felde / Träbert (2022), S. 7.

188 Das Projekt wurde durch die Bundesweite Arbeitsgemeinschaft der Psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer e.V. (BAFF) in Kooperation mit Rosa Strippe e.V. durchgeführt.

189 Verordnung (EU) 2024/1348 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens für internationalen Schutz in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU. Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes.

190 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2023a), S. 336–345.

191 Hoffmann, S. 14.

192 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2022).

193 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (o.J.).

194 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2023b).

195 Informationsverbund Asyl&Migration (2023).

196 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2023c), S. 3.

197 Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege (2024).

198 Ebd.

## Sonderbeauftragte für Menschenhandel in BAMF-Außenstellen

10-P-03 10-E-01

Das BAMF setzt zur Prüfung der Asylanträge von besonders schutzbedürftigen Personen Sonderbeauftragte ein (siehe Abbildung 13). Diese sind zusätzlich geschult und verfügen über besonderes Wissen im Umgang mit diesem Personenkreis. Nach Abschluss der jeweils erforderlichen Qualifizierungsmaßnahmen können die im BAMF eingesetzten Sonderbeauftragten diese Funktionen auch für mehrere vulnerable Gruppen innehaben. Werden Anzeichen von Menschenhandel im Rahmen der Anhörung erkannt, muss gemäß der Dienstanweisung-Asyl ein\*e Sonderbeauftragte\*r für Menschenhandel einbezogen werden. Die Art und der Zeitpunkt der Beteiligung variieren. Ist die Vulnerabilität schon bei der Antragstellung bekannt, übernimmt diese\*r Sonderbeauftragte das Verfahren und führt die Anhörung durch. In anderen Fällen kann der\*die Sonderbeauftragte auch erst später zum Verfahren hinzugezogen werden und berät die zuständigen Entscheider\*innen.<sup>199</sup> Möglich ist somit auch, dass nur eine einmalige Konsultation der Sonderbeauftragten stattfindet. Jede Außenstelle ist dabei angehalten, eigenständig dafür Sorge zu tragen, dass abhängig vom jeweiligen Antragsaufkommen genügend Sonderbeauftragte zur Verfügung stehen.

Im Jahr 2022 gab es nach Angaben des BAMF insgesamt 264 Sonderbeauftragte für Menschenhandel an 55 Standorten bundesweit (2020: 224; 2021: 239). Die Mehrzahl der Standorte (32) hatten zwischen 1 und 5 Sonderbeauftragten. In den beiden Außenstellen Dortmund und Stuttgart gab es nach Angaben des BAMF im Jahr 2022 keine Sonderbeauftragten.<sup>200</sup> Wie häufig Sonderbeauftragte für Menschenhandel in Asylverfahren eingesetzt werden, erhebt das BAMF nicht. Inwiefern die Anzahl der Sonderbeauftragten ausreichend ist, um das Auftragsaufkommen zu bearbeiten,

kann anhand der Datengrundlage nicht bewertet werden.

## Schulungen BAMF

10/Ü-P-01

Alle neu eingestellten Entscheider\*innen nehmen an einer 12-wöchigen verpflichtenden Grundlagen-schulung teil. Diese besteht aus einer 30-tägigen Online-Phase und anschließenden Präsenzveranstaltungen. Darin werden die Themen Beweiswürdigung, Anhörung vulnerabler Personen, Anhörungstechniken und Schutzgewährung verpflichtend behandelt. Die Schulungsmaterialien für die Kernmodule werden durch die Asylagentur der Europäischen Union (EUAA, ehemals EASO) zur Verfügung gestellt.

Sonderbeauftragte für Betroffene von Menschenhandel müssen darüber hinaus eine verpflichtende Basisschulung absolvieren. Insgesamt nahmen von 2020 bis 2022 126 Mitarbeiter\*innen des BAMF an der jährlichen Basisschulung teil (2020: 43; 2021: 48; 2022: 35)<sup>201</sup>. Davon waren 80 Sonderbeauftragte, die übrigen waren Mitarbeiter\*innen des BAMF in anderen Funktionen. Mitarbeitende des BAMF können sich darüber hinaus freiwillig zum Thema Menschenhandel fortbilden, unter anderem in Trainingsmodulen der EUAA:<sup>202</sup> Am Modul „Menschenhandel“ nahmen 110 Sonderbeauftragte teil (2020: 24; 2021: 60; 2022: 26), beim Modul „Befragung von besonders schutzbedürftigen Personen“ waren es 60 (2020: 11; 2021: 34; 2022: 15). In den Jahren 2020 und 2022 wurde zudem je eine Fachtagung gemeinsam mit dem KOK organisiert. Daran nahmen insgesamt 23 Sonderbeauftragte teil. Schwerpunkte der beiden Tagungen waren unter anderem Dublin-Verfahren mit Menschenhandelsbezug, insbesondere die Dublin-III-Verordnung und die Folgen der COVID-19-Pandemie für die Arbeit der FBS und des BAMF sowie Beispiele von Kooperation zwischen FBS und BAMF.

<sup>199</sup> Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2022), S. 43 ff.

<sup>200</sup> Das BAMF weist darauf hin, dass es aufgrund datenschutzrechtlicher Vorgaben nach Ausscheiden von Mitarbeiter\*innen zu geringfügigen Abweichungen der Zahlen kommen kann. Die Darstellung berücksichtigt nicht die organisatorische Verteilung von Aufgaben zwischen den Außenstellen, die gegebenenfalls Einfluss auf den Bedarf an Sonderbeauftragten hat. Zudem können gegebenenfalls Dependancen auf den Pool von Sonderbeauftragten einer nahegelegenen Außenstelle zugreifen.

<sup>201</sup> Die Entwicklungen der Teilnehmendenzahlen können durch Zulauf und Abgang von Personal in den Außenstellen beeinflusst werden.

<sup>202</sup> Es wurden durch das BAMF nur Schulungen angegeben, die der Ausbildung zu Sonderbeauftragten für Opfer von Menschenhandel gedient haben oder ausschließlich von Sonderbeauftragten für Opfer von Menschenhandel wahrgenommen werden konnten.



### Schulungen des BAMF zu Menschenhandel mit Kindern und Jugendlichen

In Zusammenarbeit mit ECPAT führte das BAMF im Jahr 2021 sieben Inhouse-Schulungen zum Thema „Handel mit und Ausbeutung von Minderjährigen“ durch. Auch das BKA war mit einem Beitrag zu „Menschhandel und Handel mit Kindern – Phänomen und konkrete Arbeit der Kriminalämter“ an der Schulung der Sonderbeauftragten beteiligt. An den Seminaren nahmen nach Angaben des BAMF insgesamt 185 Mitarbeiter\*innen teil, davon 128 Sonderbeauftragte. ECPAT gab zudem an, dass 2020 an sechs Veranstaltungen und 2022 an einer Veranstaltung für verschiedene Berufsgruppen auch Mitarbeiter\*innen des BAMF teilnahmen.

Neben den Schulungen, die das BAMF selbst durchführte, wurden den Angaben des BKA, der Servicestelle gegen Zwangsarbeit, des KOK und ECPAT zufolge in insgesamt 18 weiteren Veranstaltungen BAMF-Mitarbeiter\*innen zu Menschenhandel geschult.

### Identifizierte Betroffene in Asylverfahren

10-E-02

Für die Fallbearbeitung nutzt das BAMF das Fachverfahren MARiS, mit dem die im Asylverfahren vorgetragenen Sachverhalte und vorgelegten Dokumente verarbeitet werden. Dabei können auch Angaben zu Vulnerabilitäten im Asylverfahren festgehalten werden.<sup>203</sup> Die Zahlen bilden jedoch nicht ab, wie viele Betroffene abschließend durch das BAMF identifiziert wurden, da der dort erfasste Vortrag noch keine abgeschlossene Identifizierung durch das BAMF darstellt. Die Zahlen zu Vorträgen von Menschenhandel im Asylverfahren

sind nicht öffentlich und stehen für die Berichterstattung nicht zur Verfügung.

### Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS)

Nach langjährigen Verhandlungen haben der Rat der Europäischen Union und das Europäische Parlament der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) zugestimmt.<sup>204</sup> Die Reform umfasst zehn Rechtsakte.<sup>205</sup> (Siehe hierzu ausführlicher Kapitel 4.2.11) Gemäß der neuen Verordnung (EU) 2024/1356 (Screening-Verordnung) soll die Identifizierung von besonderen Schutzbedarfen innerhalb eines Zeitraums von sieben Tagen abgeschlossen werden.<sup>206</sup> Dafür soll speziell geschultes Personal eingesetzt werden.<sup>207</sup> In einer Vielzahl von Fällen wird über die Begründetheit des Antrags im beschleunigten Grenzverfahren entschieden werden. Kurze Verfahren erschweren jedoch nach Angaben der Zivilgesellschaft die Identifizierung von besonders schutzbedürftigen Personen, insbesondere auch von Betroffenen von Menschenhandel.<sup>208</sup> Zivilgesellschaftliche Organisationen befürchten, dass Fluchtgründe, die persönliche und sensible Themen betreffen, dann gar nicht erst vorgebracht werden, da Vertrauensaufbau und geschützte Räume hierfür grundlegende Voraussetzungen sind.<sup>209</sup> Im Rahmen der europäischen und nationalen Umsetzungsphase ist es daher essenziell, dass konkrete Konzepte zur Identifizierung und Schulung des Personals entwickelt werden, um die Identifizierung vulnerabler Personen zu gewährleisten.

<sup>203</sup> Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte (2023a), S. 34 f.

<sup>204</sup> Am 20. Dezember 2023 haben sich der Rat der Europäischen Union und das Europäische Parlament mit deutscher Zustimmung auf zehn zentrale Rechtsakte geeinigt. Nach der Zustimmung des Europäischen Parlaments im April nahm der Rat die Reform am 14. Mai 2024 formell an.

<sup>205</sup> Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung, Verordnung zur Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt, Eurodac-Verordnung, Verordnung über die Asylagentur der Europäischen Union, Screening-Verordnung, Asylverfahrens-Verordnung, Anerkennungs-Verordnung, Aufnahme-Richtlinie, Verordnung zur Schaffung eines Unionsrahmens für Neuansiedlung und Aufnahme aus humanitären Gründen, Verordnung zur Festlegung des Rückführungsverfahrens.

<sup>206</sup> Art. 8 Abs. 3; Zu den Inhalten der Überprüfung vgl. Abs. 5, u. a. auch Gesundheitskontrollen und Identitätsklärung.

<sup>207</sup> Erwägungsgrund 9 der Screening-Verordnung.

<sup>208</sup> Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e. V. (2020a), S. 5.

<sup>209</sup> Pro Asyl, Amnesty International, Forum Menschenrechte u. a. (2023).

### 3.6.4 Finanzkontrolle Schwarzarbeit

#### 10-P-04

Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmisbrauch zum 18. Juli 2019 wurden die Aufgaben und Befugnisse der FKS erweitert. Seitdem ist es auch Aufgabe der Behörde, Menschenhandel / Arbeitsausbeutung zu verfolgen und die besonderen Rechte der Betroffenen zu wahren. Um diesem Auftrag gerecht zu werden, wurden in jedem der 41 Hauptzollämter zwei Opferschutzkoordinator\*innen ernannt. Die Opferschutzkoordination wird im Nebenamt von regulären FKS-Bediensteten durchgeführt.<sup>210</sup> Eine spezielle Ausbildung ist hierfür nicht vorgesehen. Sie werden jedoch durch die Servicestelle gegen Zwangsarbeit und teilweise andere Akteure für das Thema Menschenhandel geschult. Laut dem internen „Konzeptpapier Opferschutz“ der Generalzolldirektion (GZD) ist die Hauptaufgabe der Opferschutzkoordinator\*innen, ein regionales Netzwerk aus Strafverfolgungs- und Ausländerbehörden, FBS sowie weiteren Akteuren aufzubauen und zu pflegen. Darüber hinaus unterstützen sie die leitenden Ermittlungsführer\*innen bei der Bearbeitung von Ermittlungsverfahren zu Menschenhandel / Arbeitsausbeutung und übernehmen die Zusammenarbeit mit FBS. Ein formalisiertes Identifizierungsverfahren von Betroffenen ist dem Konzept nicht zu entnehmen.

#### Prüfungen der FKS

#### 10-P-05

Die FKS hat den Auftrag, „Schwarzarbeit“ und „illegale Beschäftigung“ zu bekämpfen. Unter diese Begriffe fallen laut § 1 Abs. 2 und 3 SchwarzArbG eine Vielzahl verschiedener Delikte. Die FKS geht grundsätzlich bei jeder Prüfung allen in § 2 SchwarzArbG aufgelisteten Prüfaufgaben nach („ganzheitlicher Prüfungsansatz“<sup>211</sup>). Somit ist jede Prüfung eines Betriebs durch die FKS prinzipiell auch eine Prüfung, ob Anhaltspunkte für

Menschenhandel / Arbeitsausbeutung vorliegen. Im Vergleich zu anderen Deliktsbereichen werden aber nur sehr selten Ermittlungen eingeleitet.<sup>212</sup> Die Prüfungen der FKS sollen überwiegend in den in § 2a Abs. 1 SchwarzArbG genannten Branchen<sup>213</sup> stattfinden, da dort ein erhöhtes Risiko für relevante Delikte erwartet wird. Diese Liste wird intern in Bezug auf Prüfungen fortlaufend angepasst.<sup>214</sup>

Seit 2014 ist die Anzahl der jährlichen Arbeitgeberprüfungen durch die FKS stark gesunken.<sup>215</sup> Diese Entwicklung wird mit dem Grundsatz „Qualität vor Quantität“ in Verbindung gebracht,<sup>216</sup> wonach der Fokus auf größere Betrugsfälle statt auf viele kleine Prüfungen und Ermittlungen gelegt werden soll.<sup>217</sup> Diesem Ansatz liegen Risikoanalysen zugrunde. Worauf diese Analysen beruhen, ist nicht bekannt, ebenso wenig, ob die Behörde auch spezielle Risikoanalysen hinsichtlich Menschenhandel / Arbeitsausbeutung vornimmt. Seit der Aufgaben- und Befugnisserweiterung der FKS im Jahr 2019 ist die Zahl der Arbeitgeberprüfungen von 54.572 auf 42.701 im Jahr 2023 gesunken, auch wenn im Jahr 2022 wieder ein deutlicher Anstieg verzeichnet wurde (Abbildung 14). Die Anzahl der dabei befragten Personen folgt diesem Trend nicht entsprechend. So wurden im Jahr 2023 trotz niedriger Prüfungszahlen viele Personen befragt.

Da die Anzahl eingeleiteter Ermittlungsverfahren im Bereich Menschenhandel / Arbeitsausbeutung entgegen den sinkenden Prüfungszahlen gestiegen ist (siehe Kapitel 5.2.3), lässt sich kein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Anzahl der Prüfungen und den eingeleiteten Ermittlungsverfahren erkennen. Die gängige Annahme, dass mehr Prüfungen zu mehr Ermittlungen führen, bestätigt sich damit nicht. Der Anstieg der Ermittlungsverfahren ist somit auf andere Faktoren zurückzuführen.

<sup>210</sup> Bundesministerium der Finanzen (2021), S. 58.

<sup>211</sup> Ebd., S. 24.

<sup>212</sup> Ebd., S. 32.

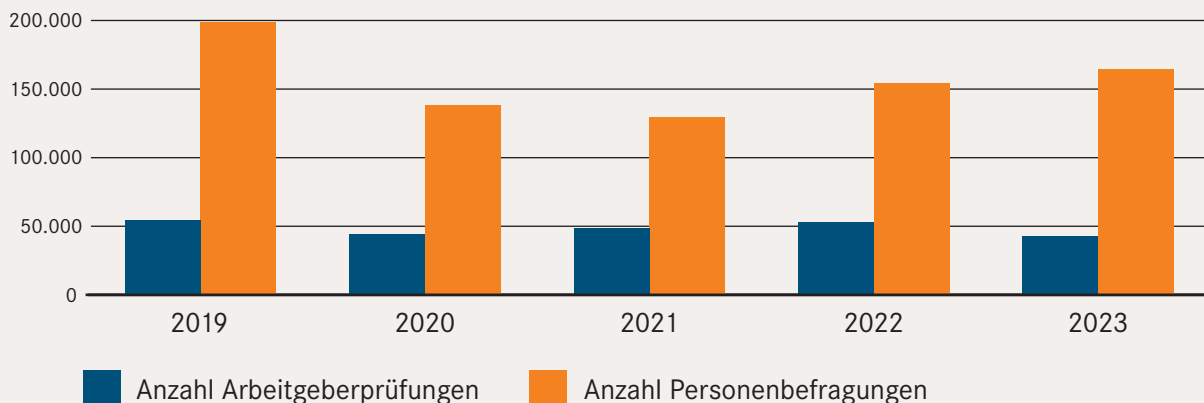
<sup>213</sup> Baugewerbe, Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe, Personenbeförderungsgewerbe, Speditions-, Transport- und damit verbundene Logistikgewerbe, Schaustellergewerbe, Unternehmen der Forstwirtschaft, Gebäudereinigungsgewerbe, Unternehmen, die sich am Auf- und Abbau von Messen und Ausstellungen beteiligen, in der Fleischwirtschaft, Prostitutionsgewerbe und Wach- und Sicherheitsgewerbe.

<sup>214</sup> Ebd., S. 6.

<sup>215</sup> Boockmann u. a. (2020), S. 126.

<sup>216</sup> Hüttenhoff (2022), S. 4.

<sup>217</sup> Bundesministerium der Finanzen (2021), S. 42.

**Abbildung 14: Anzahl der Arbeitgeberprüfungen und Personenbefragungen der FKS**

Quelle: DIMR Monitor (2024): Angaben der GZD

ren: So können etwa Schulungen für Beamt\*innen dazu führen, dass auch bei sinkenden Prüfungszahlen mehr Fälle von Menschenhandel „erkannt“ werden. Zudem können Risikoanalysen dazu führen, dass vermehrt Betriebe geprüft werden, bei denen ausbeuterische Arbeitsbedingungen häufiger auftreten. Eine entscheidende Rolle können aber auch Hinweise von Betroffenen oder Dritten haben, die ohne vorheriges Prüfverfahren zu Ermittlungen führen.

Ob die steigende Zahl der Personenbefragungen zu mehr Ermittlungsverfahren geführt hat, lässt sich ebenfalls nicht eindeutig sagen. Die Annahme liegt jedoch nahe, dass das direkte Gespräch mit Beschäftigten wichtiger ist, um Anhaltspunkte für Menschenhandel / Arbeitsausbeutung festzustellen, als die reine Prüfung von Geschäftsunterlagen. Die Arbeitsstatistik der FKS lässt keine Aussage darüber zu, ob Ermittlungsverfahren mit oder ohne vorhergehende Prüfungen oder Personenbefragungen eingeleitet wurden. Diese Erkenntnisse wären sowohl für ein Monitoring als auch für eine Risikoanalyse wesentlich.

Ein Teil der dargestellten Prüfungen und Befragungen findet im Rahmen von „Schwerpunktprüfungen“ statt. Diese werden gleichzeitig durch mehrere Hauptzollämter in einer spezifischen Branche

durchgeführt und können bundesweit, bundeslandweit oder regional stattfinden. Zeitpunkt und Branche werden zentral von der GZD vorgegeben.<sup>218</sup> Bisher liegen keine Erkenntnisse vor, dass Betroffene von Menschenhandel / Arbeitsausbeutung im Rahmen dieser Prüfungen identifiziert wurden. Darüber hinaus beteiligt sich die FKS auch an den europaweiten EMPACT Joint Action Days zur Bekämpfung des Menschenhandels (siehe Kapitel 3.6.5).

### Schulungen

#### 10/Ü-P-01

Seit dem Jahr 2021 führt die GZD gemeinsam mit der Servicestelle gegen Zwangsarbeit spezielle Schulungen für Beschäftigte der FKS durch. Im ersten Jahr wurden zunächst alle 82 Opferschutzkoordinator\*innen in zwei Veranstaltungen geschult. 2022 wurden vier weitere eineinhalbtägige Schulungen für die Koordinator\*innen durchgeführt. Insgesamt wurde bisher jedoch nur ein geringer Teil der insgesamt 8.240 operativen Einsatzkräfte der FKS (Stand 31.12.2022)<sup>219</sup> erreicht. An zwei Fachtagen für FKS-Beamt\*innen und Mitarbeiter\*innen von arbeitsrechtlichen Beratungsstellen im Jahr 2022 nahmen 234 Personen teil.<sup>220</sup> Darüber hinaus wurden zwischen 2020 und 2022 vom BKA, von der Servicestelle, dem KOK und ECPAT 19 Schulungen (2020: 3; 2021: 6; 2022: 10)

<sup>218</sup> Boockmann u. a. (2020), S. 120.

<sup>219</sup> Deutscher Bundestag (2023a), S. 5.

<sup>220</sup> Darunter mindestens 57 Opferschutzkoordinator\*innen.



mit insgesamt 1.133 Teilnehmer\*innen angegeben, an denen neben anderen Berufsgruppen auch Beschäftigte der FKS teilnahmen. Um künftig noch mehr Beschäftigte zu erreichen, hat die Service-stelle gegen Zwangsarbeit gemeinsam mit der GZD ein E-Learning-Modul zum Thema Menschenhandel / Arbeitsausbeutung entwickelt, mit dem ab 2024 alle operativen Einsatzkräfte geschult werden sollen.

### Identifizierte Betroffene durch die FKS

10-E-03

Laut Bundeslagebild Menschenhandel und Ausbeutung stieg die Anzahl der identifizierten Betroffenen im Bereich Menschenhandel / Arbeitsausbeutung von 73 (2020) auf 147 (2021) und 1.019 (2022). Dabei wird nicht aufgeschlüsselt, durch welche Ermittlungsbehörde die Identifizierung erfolgte. In der öffentlichen Wahrnehmung steht die FKS im Bereich Arbeitsausbeutung häufig im Fokus, da sie jährlich über 40.000 sogenannte Arbeitgeberprüfungen in Betrieben in Deutschland durchführt.

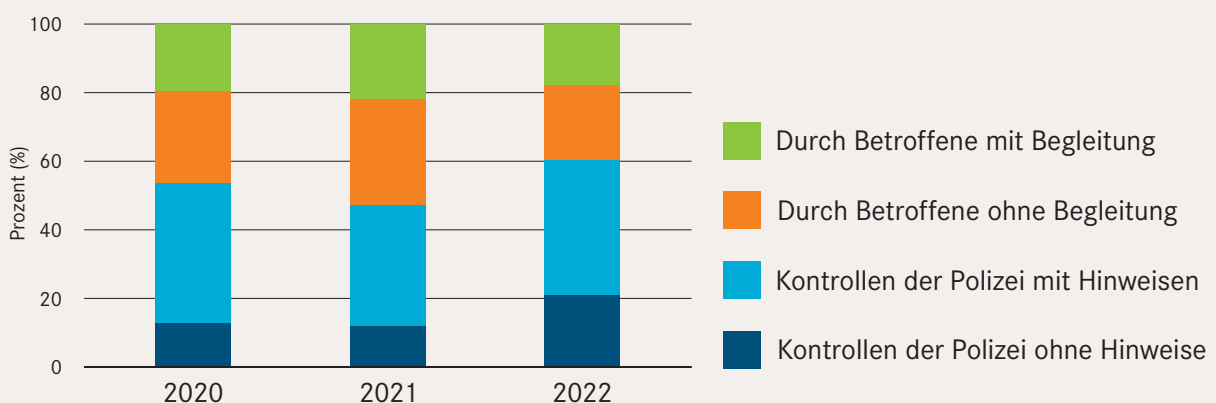
Die Arbeitsstatistik der FKS ist eine Eingangsstatistik.<sup>221</sup> In ihr werden die eingeleiteten Ermittlungsverfahren der Behörde erfasst, die dabei festgestellten Betroffenen jedoch nicht. Für die Erstellung des Bundeslagebilds werden die abge-

schlossenen Ermittlungsverfahren inklusive der Anzahl der Betroffenen gesondert ausgewertet und der Berichterstattungsstelle zur Verfügung gestellt. Daraus wird ersichtlich, dass die Zahl der identifizierten Betroffenen in abgeschlossenen Ermittlungsverfahren 5 (2020), 79 (2021) und 48 (2022) betrug. Somit wurden von der FKS 7 Prozent (2020), 54 Prozent (2021) und 5 Prozent (2022) aller im Bundeslagebild dargestellten Betroffenen von Menschenhandel / Arbeitsausbeutung identifiziert. Der Anteil verringerte sich im Jahr 2022 stark, da es einen abrupten Anstieg von Betroffenen gab (siehe Kapitel 2.3), der nicht auf Ermittlungen der FKS zurückzuführen ist. Dies verdeutlicht, dass die Polizeibehörden auch nach der Aufgaben- und Befugniserweiterung der FKS weiterhin eine große Bedeutung für die Identifizierung im Bereich der Arbeitsausbeutung haben.

### 3.6.5 Polizei

Die Arbeit der Polizeibehörden spielt eine herausragende Rolle für die Identifizierung der von Menschenhandel Betroffenen. Das BKA rechnet Menschenhandel der sogenannten Kontrollkriminalität zu, in der Ermittlungsverfahren typischerweise durch polizeiliche Kontrollen und nicht durch Eigeninitiative der Betroffenen eingeleitet werden.<sup>222</sup> Im Bereich Menschenhandel / sexuelle Ausbeutung wurde im Beobachtungszeitraum nur

**Abbildung 15: Art der Kontaktinitiierung zwischen Polizei und Betroffenen von Menschenhandel/sexuelle Ausbeutung**



Quelle: Bundeskriminalamt (2021, 2022, 2023), N = 2020: 301 Ermittlungsverfahren, 2021: 291 Ermittlungsverfahren, 2022: 346 Ermittlungsverfahren

<sup>221</sup> Deutsches Institut für Menschenrechte (2023a), S. 31.

<sup>222</sup> Menschenhandel und Ausbeutung, Bundeslagebild 2022: Bundeskriminalamt (2023), S. 8.

ein kleiner Teil der Ermittlungsverfahren durch anlassunabhängige Kontrollen initiiert. Die meisten Verfahren wurden aufgrund von Hinweisen durch Dritte eingeleitet. Zwischen 52,9 (2021) und 39,6 Prozent (2022) Prozent der Verfahren wurden durch Betroffene selbst initiiert (Abbildung 15).

Betroffene werden von Polizist\*innen also nicht nur während geplanter Durchsuchungen angetroffen, sondern in verschiedenen Situationen: bei anlassunabhängigen sowie anlassbezogenen Kontrollen, bei einer Anzeigenstellung auf einem Polizeirevier oder in Begleitung von qualifizierten Fachkräften. Diese Bandbreite verdeutlicht, wie wichtig die Sensibilisierung und Schulung aller Polizist\*innen ist, um Betroffene zu erkennen und notwendige Schritte zu ihrem Schutz einzuleiten.

### Schulungen

#### 10/Ü-P-01

Im Jahr 2020 organisierte das BKA eine bundesweite Tagung mit dem Schwerpunkt Menschenhandel / Arbeitsausbeutung, an der 56 bei Polizei und Zoll beschäftigte Personen teilnahmen. 2021 und 2022 führte das BKA jeweils zwei mehrtägige „Bund-Länder-Speziallehrgänge“ für Mitarbeiter\*innen der Polizei, des Zolls und des BAMF durch. Inhaltlich trugen dazu Staatsanwaltschaften, Ermittlungsbehörden, bundesweite Fachorganisationen und FBS bei. Jeweils ein Lehrgang pro Jahr war zum Thema Menschenhandel / sexuelle Ausbeutung, der andere zum Thema Menschenhandel / Arbeitsausbeutung. Im Jahr 2021 nahmen 33 Personen daran teil, 2022 stieg die Teilnahme auf 93 Personen.

Darüber hinaus wurden der Berichterstattungsstelle 59 weitere Schulungen gemeldet, an denen Mitarbeiter\*innen der Polizei zwischen 2020 und 2022 teilnahmen.<sup>223</sup> Diese wurden vom BKA, ECPAT, KOK und der Servicestelle gegen Zwangsarbeit durchgeführt. Die Anzahl der Schulungen stieg von 10 (2020) auf 21 (2021) und 28 (2022)

deutlich an. Davon waren 25 kurze Formate, 16 eintägige und 18 mehrtägige Schulungen. Wie viele Polizist\*innen unter den Teilnehmenden waren, kann nicht differenziert werden.

### Kontrollen im Rahmen der EMPACT Joint Action Days

#### 10-E-04

Zusätzlich zur regulären Ermittlungstätigkeit der Polizeibehörden werden jedes Jahr sogenannte Joint Action Days (Gemeinsame Aktionstage) zur Bekämpfung des Menschenhandels durchgeführt, an denen sich Ermittlungsbehörden in allen EU-Mitgliedstaaten beteiligen können. Diese Joint Action Days finden im Rahmen der EU-Initiative European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats (EMPACT) statt und werden durch Europol initiiert und koordiniert. EMPACT ist ein Programm der EU zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität. In dem aktuellen, vierjährigen Zyklus der Initiative ist die Bekämpfung des Menschenhandels einer von zehn Schwerpunktbereichen.<sup>224</sup> In den Jahren 2020 bis 2022 nahm Deutschland an 8 Joint Action Days zur Bekämpfung des Menschenhandels teil. Dabei stieg die Zahl der identifizierten potenziellen Betroffenen von 85 (2020) auf 93 (2021) und 116 (2022) (Abbildung 16). Ob sich bei all diesen Personen der Verdacht des Menschenhandels erhärtet hat und die Ermittlungsverfahren an die Staatsanwaltschaften abgegeben wurden, ist nicht bekannt. Somit müssen nicht alle bei Joint Action Days identifizierten potenziell Betroffenen auch unter denen im Bundeslagebild sein. Die hier vorgestellten Daten wurden der Berichterstattungsstelle vom BKA zur Auswertung zur Verfügung gestellt.

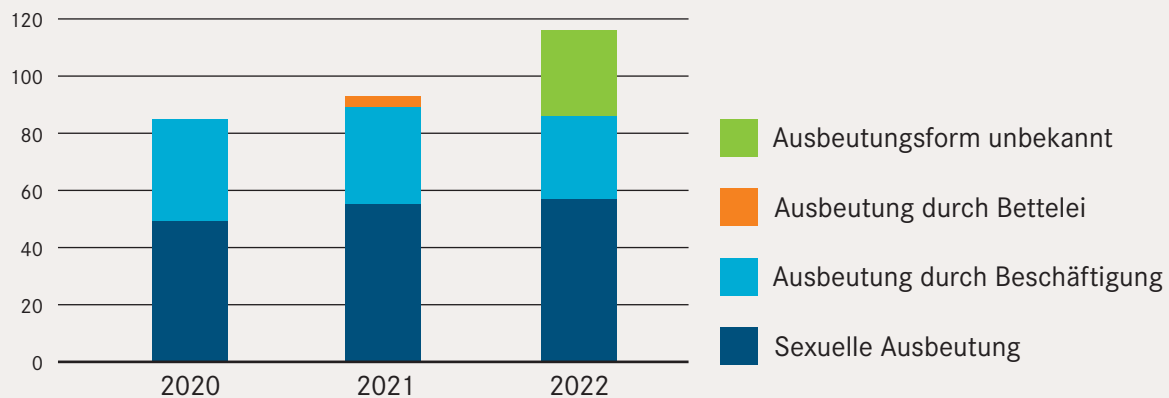
Während der drei beobachteten Jahre stieg die Zahl der identifizierten potenziell Betroffenen von Menschenhandel / sexuelle Ausbeutung, während die Zahl der Betroffenen im Bereich Arbeitsausbeutung sank. Bei einem großen Teil der Betroffenen

<sup>223</sup> Neben den Angaben zu durchgeführten Schulungen hat die Berichterstattungsstelle im Zuge der bundesweiten Datenabfrage auch die Innenressorts der Länder gefragt, inwieweit das Thema Menschenhandel in den Aus- und Weiterbildungscurricula der Hochschulen und Akademien der Landespolizeien verankert ist. Die Antworten der Innenressorts bieten einen ersten Einblick, erlauben jedoch keine systematische Auswertung. Dabei zeigt sich, dass das Thema Menschenhandel an verschiedenen Punkten in der polizeilichen Aus- und Weiterbildung eingebettet ist. So bieten etwa Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen spezielle Basis- und Aufbau-seminare zu Menschenhandel in den Fortbildungsbereichen Sexualdelikte (NW) und Organisierte Kriminalität (NI) an.

<sup>224</sup> Rat der Europäischen Union (2023).



**Abbildung 16: Anzahl der identifizierten potenziellen Betroffenen bei Joint Action Days**



Quelle: DIMR Monitor (2024), Angaben des BMI

im Jahr 2022 war die Ausbeutungsform unbekannt. Im Jahr 2021 wurden auch vier Betroffene von Ausbeutung durch Bettelei festgestellt.

Bei den Joint Action Days können die teilnehmenden Behörden Schwerpunkte setzen. So standen in der Vergangenheit etwa „südostasiatische Staatsangehörige und deren Geschäfte“ im Fokus eines Hauptzollamts.<sup>225</sup> Aufgrund welcher Erkenntnisse die Schwerpunkte gesetzt werden, ist nicht bekannt. Schwerpunktmäßige Prüfungen auf Grundlage der (vermuteten) Herkunft von Personen sind nur unter strengen Voraussetzungen möglich.<sup>226</sup> Sie bergen andernfalls die Gefahr der unrechtmäßigen Diskriminierung und können einen Generalverdacht gegen bestimmte Gruppen erwecken. Diese Fokussierung kann auch Einfluss darauf haben, welche Betroffenen und auch mutmaßlichen Täter\*innen verstärkt angetroffen und in den Statistiken erfasst werden.<sup>227</sup> In allen drei beobachteten Jahren wurden am häufigsten Menschen aus Vietnam oder Rumänien während der Joint Action Days als potenziell Betroffene identifiziert. Im Bereich der sexuellen Ausbeutung wurden überwiegend Frauen identifiziert (2020: 40 von 49; 2021: 49 von 55; 2022: 56 von 57), im

Bereich der Arbeitsausbeutung waren es deutlich weniger Frauen (2021: 6 von 34; 2022: 6 von 29)<sup>228</sup>.



**Kinder und Jugendliche:** Im Jahr 2020 waren 17 der 85 im Zuge der Joint Action Days identifizierten Betroffenen unter 21 Jahren (davon 10 unter 18 Jahren), 2021 waren es 21 der 93 Betroffenen (davon 7 unter 18 Jahren) und 2022 waren es 11 der 133 Betroffenen (davon 6 unter 18 Jahren). In den drei Jahren war das Alter von 24 (2020), 22 (2021) und 11 (2022) Betroffenen unbekannt. Somit könnte die Zahl der angetroffenen Kinder und Jugendlichen höher gelegen haben.

In Pressemitteilungen zu den Joint Action Days wird sichtbar, dass neben den Ermittlungsverfahren zu Menschenhandel auch viele Ermittlungsverfahren wegen Schleusungsdelikten und illegalen Aufenthalts eingeleitet werden. Neben dem Ziel, Menschenhandel zu bekämpfen, scheint die Bekämpfung der sogenannten illegalen Migration mittelbar ein weiterer Effekt der Joint Action Days zu sein.

<sup>225</sup> Hauptzollamt Saarbrücken (2022).

<sup>226</sup> Die Ungleichbehandlung der Angehörigen einer marginalisierten Gruppe durch Sicherheitsbehörden anhand von Kategorien wie Hautfarbe, Abstammung, nationale oder ethnische Herkunft, Sprache, Religion oder Staatsangehörigkeit, bedarf eines rechtmäßigen Sachgrunds, muss zwingend erforderlich sein und darf nicht außer Verhältnis zum verfolgten Ziel stehen. Töpfer (2024), S. 17.

<sup>227</sup> Ebd.

<sup>228</sup> Im Jahr 2020 war die Geschlechtsidentität der Betroffenen überwiegend unbekannt.

### 3.6.6 Fazit und Empfehlungen

Bisher gibt es in Deutschland kein bundesweit einheitliches Verfahren, um Betroffene von Menschenhandel aller Ausbeutungsformen als solche zu identifizieren und an das Hilfesystem weiterzuleiten. So reicht für die Feststellung konkreter Anhaltspunkte, beispielsweise im Rahmen ausländischer- oder sozialbehördlicher Verfahren, in der Regel nur eine Feststellung der Ermittlungsbehörden, der Staatsanwaltschaft oder des Strafgerichts. In zwei Bundesländern wird auch die Stellungnahme spezialisierter FBS anerkannt. Die Kooperationsdokumente, die die Zusammenarbeit der relevanten Akteure im Rahmen eines Identifizierungsverfahrens regeln sollen, sind uneinheitlich ausgestaltet.

Im Rahmen der Erstaufnahme von Geflüchteten fehlt ein einheitliches, systematisches und flächendeckendes Verfahren, um Betroffene von Menschenhandel zu identifizieren. Während des Asylverfahrens setzt das BAMF anlassbezogen Sonderbeauftragte für Menschenhandel ein. Inwiefern ausreichend Sonderbeauftragte in den Außenstellen zur Verfügung stehen, lässt sich anhand der vorliegenden Daten nicht bewerten.

Vertrauliche und unabhängige Information und Beratung im Asylverfahren können dazu beitragen, Betroffene zu identifizieren. Die unabhängige Asylverfahrensberatung ist nach Angaben der Zivilgesellschaft jedoch nicht ausreichend und nachhaltig finanziert.

Die Anzahl von Prüfungen durch die FKS ist in den vergangenen Jahren deutlich gesunken. Da die Anzahl der eingeleiteten Ermittlungsverfahren zu Menschenhandel / Arbeitsausbeutung gleichzeitig angestiegen ist, ergeben sich keine Anhaltspunkte dafür, dass mehr Prüfungen der FKS zu mehr eingeleiteten Ermittlungsverfahren in diesem Bereich führen. Hierfür werden andere Faktoren vermutet, wie die Anzahl der Personenbefragungen, die Schulung von Beamt\*innen, Risikoanalysen sowie Hinweise durch Betroffene und Dritte.

Um konkrete Anhaltspunkte hinsichtlich Menschenhandel zu erkennen, müssen Mitarbeiter\*innen der zuständigen Behörden geschult sein. Im Beobachtungszeitraum stieg die Anzahl der Schulungen, die durch landesfinanzierte FBS und bun-

desweite Akteure durchgeführt wurden, deutlich an. Diese Entwicklung ist begrüßenswert. Ob dieser Trend vordergründig auf die Aufhebung der pandemiebedingten Kontaktbeschränkungen zurückzuführen ist oder sich in den nächsten Jahren fortsetzt, bleibt abzuwarten. Inwiefern die Wissensvermittlung zum Thema Menschenhandel in den Ausbildungscurricula der unterschiedlichen Behörden verankert ist, konnte bisher nicht bundesweit erfasst werden. Die Berichterstattungsstelle plant hierfür weitergehende Erhebungen. Durch die Aufgabenerweiterung der FKS ist eine neue wichtige Zielgruppe für Schulungen hinzugekommen. Aktuell wird ein E-Learning-Tool entwickelt, um alle operativen Kräfte der FKS obligatorisch für das Thema Menschenhandel / Arbeitsausbeutung zu sensibilisieren und zu befähigen, konkrete Anhaltspunkte zu erkennen.

Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel empfiehlt in Hinblick auf die Identifizierung Betroffener:

- **First responder benennen und schulen:** Bund und Länder sollten dafür Sorge tragen, dass Betroffene aller Ausbeutungsformen als solche identifiziert werden und Unterstützung erhalten. Hierfür sollten relevante Akteure als „first responder“ bestimmt werden, die konkrete Anhaltspunkte für das Vorliegen von Menschenhandel feststellen können und Betroffene im Rahmen eines einheitlichen Verfahrens an FBS weiterverweisen. First responder sollten speziell geschultes Personal vorhalten und alle Mitarbeiter\*innen für das Erkennen von Menschenhandel und die Rechte der Betroffenen sensibilisieren. Alle first responder sollten Teil von Kooperationsdokumenten sein. Neben Ermittlungsbehörden sollten Ausländerbehörden, BAMF, Leistungsbehörden, Gesundheitsämter, Jugendämter, Träger der Kinder- und Jugendhilfe, Ordnungsämter, Arbeitsschutzbehörden/Gewerbeaufsicht, Justizvollzugsdienste, Hilfetelefon, medizinisches Personal, Personal an Botschaften sowie Gerichte diese Aufgabe erhalten.
- **Identifizierung von betroffenen Geflüchteten sicherstellen:** Im Rahmen der europäischen und nationalen Umsetzungsphase des GEAS sollten konkrete Konzepte zur Identifizierung von besonderen Schutzbedarfen, insbesondere im Rahmen des Screenings, aber auch

bei der Aufnahme von geflüchteten Personen sowie innerhalb der Asylverfahrens entwickelt werden.

- **Unabhängige Asylverfahrensberatung absichern:** Die unabhängige Asylverfahrensberatung sollte ausreichend und langfristig finanziert werden, um eine qualifizierte Beratung Betroffener sicherzustellen.
- **Verfolgung von Menschenhandel priorisieren:** Der gesetzliche Auftrag der FKS sind ganzheitliche Prüfungen. Dieser Auftrag steht möglicherweise im Widerspruch zu einem Identifizierungsverfahren, bei dem die Rechte der Betroffenen im Vordergrund stehen. Der Vorschlag von GRETA, den Auftrag der FKS, Menschenhandel zu verfolgen, von ihrem Auftrag zu trennen, die weiteren Delikte der „Schwarzarbeit“ und „illegalen Beschäftigung“ zu verfolgen, sollte auf seine Umsetzbarkeit geprüft werden.<sup>229</sup>
- **Betroffenenrechte im Ermittlungs- und Strafverfahren stärken:** Die Identifizierung von Betroffenen wird erschwert, wenn diese befürchten müssen, dass gegen sie selbst ermittelt wird, wie etwa im Rahmen der Bekämpfung sogenannter illegaler Migration. Daher wird empfohlen, dass bei polizeilichen Maßnahmen, wie etwa den Joint Action Days, der Fokus auf der Bekämpfung des Menschenhandels liegt, indem FBS frühzeitig einbezogen, Betroffene über ihre Rechte informiert werden und das Non-Punishment-Prinzip konsequent angewandt wird.
- **Flächendeckende Schulungen fördern:** Die Entwicklung eines E-Learning-Tools für alle operativen Kräfte der FKS ist begrüßenswert. Die Maßnahme sollte sorgfältig evaluiert werden, um ein analoges Verfahren für Polizei-, Ausländer- und Leistungsbehörden zu prüfen.
- **Arbeitsaufsichtsbehörden schulen:** Bisher wurden Arbeitsaufsichtsbehörden, mit Ausnahme der FKS, kaum von Fachorganisationen im Bereich Menschenhandel geschult. Die Länder sollten mehr Anstrengungen unternehmen, Mitarbeiter\*innen von

Gewerbeaufsichtsämtern und Arbeitsschutzbehörden für das Erkennen konkreter Anhaltspunkte für Menschenhandel zu schulen sowie deren Rolle in einem Identifizierungsprozess im Rahmen von Kooperationsdokumenten zu konkretisieren.

- **Polizeibeamt\*innen flächendeckend sensibilisieren:** Angesichts des hohen Anteils an Betroffenen in Ermittlungsverfahren, die durch Polizeibehörden identifiziert wurden, sollten die Bemühungen verstärkt werden, Mitarbeiter\*innen der Polizei flächendeckend für die Rechte von Betroffenen von Menschenhandel zu sensibilisieren.
- **FBS genügend Ressourcen für Schulungen bereitstellen:** Die Anzahl der von FBS durchgeführten Schulungen variiert deutlich zwischen den Bundesländern. Die FBS sollten durch die Länder mit genügend Mitteln ausgestattet werden, um Schulungen für alle relevanten Akteure anbieten zu können.
- **Angebot der bundesweiten Fachorganisationen stärken und nutzen:** Nicht alle Behörden greifen auf das Schulungsangebot der bundesweiten Fachorganisationen zurück. KOK, ECPAT und die Servicestelle gegen Zwangsarbeit haben ein umfassendes Angebot, das Polizeibehörden, FKS, BAMF, Leistungsbehörden und Ausländerbehörden verstärkt nutzen sollten. Die Fachorganisationen sollten hierfür durch den Bund mit ausreichend langfristig eingesetzten Ressourcen ausgestattet werden.

### 3.7 Unterstützung der Betroffenen

Betroffene von Menschenhandel haben ein Recht auf Unterstützung. Vorgaben dazu ergeben sich insbesondere aus Artikel 12 der Europaratskonvention gegen Menschenhandel und Artikel 11 der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel in Verbindung mit der Opferschutzrichtlinie (RL 2012/29/EU)<sup>230</sup>. Für Kinder und Jugendliche gelten zudem insbesondere die Artikel 13 ff. der EU-Richtlinie.

<sup>229</sup> Für eine vergleichende Übersicht der Arbeitsweisen von Arbeitsinspektionen hinsichtlich des Schutzes von Betroffenen von Arbeitsausbeutung in der EU siehe Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2021).

<sup>230</sup> Richtlinie 2012/29/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001/220/JI. Eine umfassende Darstellung aller Rechte der Betroffenen findet sich in: Deutsches Institut für Menschenrechte (2024a).

Art. 12 Abs. 1 der Europaratskonvention verpflichtet Deutschland dazu, die erforderlichen gesetzgeberischen oder anderen Maßnahmen zu treffen, um Betroffene von Menschenhandel bei ihrer körperlichen, psychischen und sozialen Erholung zu unterstützen. Hierzu legt sie in Absatz 1 Mindestmaßnahmen fest,<sup>231</sup> die etwa darin bestehen, Betroffenen Bedingungen zu gewährleisten, unter denen durch Maßnahmen wie **angemessene und sichere Unterkunft**<sup>232</sup> sowie **psychologische und materielle Hilfe** ihr **Lebensunterhalt** sichergestellt ist (Buchst. a). Die Standards für eine angemessene und sichere Unterkunft werden im Erläuternden Bericht zur Europaratskonvention gegen Menschenhandel dargestellt.<sup>233</sup> Auch auf Zugang zu medizinischer Notversorgung haben Betroffene Anspruch (Buchst. b). Die erforderlichen Übersetzungs- und Dolmetscherdienste müssen gemäß Art. 12 Abs. 1 Buchst. c gewährleistet werden. Diese Unterstützung sollen Betroffene sowohl bei der Erledigung von Formalitäten als auch über gerichtliche Verfahren hinaus erhalten.<sup>234</sup> Sie sollen gemäß Art. 12 Abs. 1 Buchst. d **Beratung und Information**, insbesondere über die ihnen zustehenden Rechte und zur Verfügung stehenden Dienste, in einer für sie verständlichen Sprache erhalten. Betroffene sollen gemäß Art. 12 Abs. 1 Buchst. e zudem Unterstützung dabei bekommen, ihre Rechte und Interessen in geeigneten Abschnitten des Strafverfahrens gegen mutmaßliche Täter\*innen vorzutragen, um zu ermöglichen, dass diese berücksichtigt werden. Für Kinder und Jugendliche muss gemäß Art. 12 Abs. 1 Buchst. f auch der Zugang zu Bildung gewährleistet werden.<sup>235</sup>

Vertragsstaaten sind verpflichtet, die rechtzeitige Unterstützung der Betroffenen sicherzustellen.<sup>236</sup> Die in Art. 12 Abs. 1 und Abs. 2 der Europaratskonvention vorgesehenen Mindestmaßnahmen müssen bereits beim Vorliegen konkreter Anhaltspunkte gewährt werden.<sup>237</sup> Die Leistungen sind unabhängig von der Ausbeutungsform anzubieten.<sup>238</sup> Unerheblich ist auch, ob der Menschenhandel innerstaatlich oder grenzüberschreitend stattgefunden hat.<sup>239</sup> Die Mindestmaßnahmen sind unabhängig vom Aufenthaltsstatus der Person zu gewährleisten.<sup>240</sup> Die Leistungspflicht besteht auch während der Erholungs- und Bedenkzeit,<sup>241</sup> Art. 13 Abs. 2. Für Personen, die sich rechtmäßig im jeweiligen staatlichen Hoheitsgebiet aufhalten, etwa mit einem Aufenthaltstitel nach Artikel 14, sieht die Europaratskonvention gemäß Art. 12 Abs. 3 und 4 in Bezug auf medizinische oder sonstige Hilfe und in Bezug auf den Zugang zum Arbeitsmarkt sowie zur beruflichen und allgemeinen Bildung weitergehende Pflichten vor, als sie in den Mindestanforderungen aus Absatz 1 und 2 geregelt sind. Medizinische Versorgung umfasst dann zum Beispiel auch Leistungen der Schwangerschaftsvorsorge oder die Behandlung chronischer Krankheiten.<sup>242</sup> Diese Maßnahmen sind wünschenswert, um den Betroffenen bei der sozialen Wiedereingliederung zu helfen und ihr Leben besser in die Hand zu nehmen.<sup>243</sup> Ein Recht auf Zugang zum Arbeitsmarkt, zur Berufsausbildung und zur allgemeinen Bildung wird durch die Europaratskonvention jedoch nicht begründet.<sup>244</sup>

Nach Art. 12 Abs. 7 der Europaratskonvention muss jede Unterstützung mit Zustimmung der Betroffenen, auf der Grundlage fundierter Information und unter gebührender Berücksichtigung der

231 Europarat (2005), Ziff. 151.

232 Eine ausführlichere Darstellung der rechtlichen Grundlagen zur Sicherstellung von Unterkünften findet sich in der Analyse der Berichterstattungsstelle Menschenhandel (2024): „Ein bisschen sicherer als auf der Straße“ Unterkünfte, Felbinger / Krug / Seitz (2024).

233 Europarat (2005), Ziff. 154–155. Siehe hierzu auch Felbinger / Krug / Seitz (2024).

234 Europarat (2005), Ziff. 158.

235 Ebd., Ziff. 163.

236 Ebd., Ziff. 149.

237 Ebd., Ziff. 147.

238 Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (2019b), Ziff. 148.

239 Europarat (2005), Ziff. 146.

240 Ebd., Ziff. 146; Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (2015), Ziff. 150.

241 Europarat (2005), Ziff. 147.

242 Ebd., Ziff. 165.

243 Ebd.

244 Ebd.

**Tabelle 16: Indikatoren für das Monitoring für Maßnahmen zur Unterstützung Betroffener**

ID	Bezeichnung
12-S-01	Gesetzliche Regelungen, die einen Anspruch auf eine angemessene und sichere Unterkunft normieren
12-S-02	Gesetzliche Regelungen, die einen Anspruch auf Lebensunterhaltssicherung und materielle Hilfen normieren
12/Ü-P-01	Anzahl der spezialisierten Fachberatungsstellen
12/Ü-P-02	Höhe der Finanzierung für spezialisierte Fachberatungsstellen
12-P-03	Anzahl der Plätze in staatlich finanzierten spezialisierten Schutzunterkünften
12-P-04	Anzahl der Plätze in Frauenschutzeinrichtungen
12-P-05	Höhe der Landesfinanzierung zur Unterstützung Betroffener im Einzelfall
12-P-06	Höhe der Finanzierung für psychotherapeutische Angebote für Geflüchtete

besonderen Bedürfnisse schutzbedürftiger Personen und der Rechte von Kindern erfolgen. Schließlich darf die Unterstützung gemäß Absatz 6 nicht von der Bereitschaft abhängig gemacht werden, als Zeug\*in an einem Strafverfahren mitzuwirken.<sup>245</sup> Den Vertragsstaaten steht es frei, darüber hinausgehende Unterstützungsmaßnahmen für Betroffene zu ergreifen.<sup>246</sup> Leistungen zur Unterstützung Betroffener werden zu einem Großteil durch Fachberatungsstellen (FBS), das heißt durch die Zivilgesellschaft, erbracht. GRETA betont, dass dafür deren nachhaltige staatliche Finanzierung sichergestellt sein muss.<sup>247</sup>

Artikel 12 Europaratskonvention und Artikel 11 EU-Richtlinie in Verbindung mit der Opferschutzrichtlinie (RL 2012/29/EU) beinhalten eine Fülle von Vorgaben zur Unterstützung von Betroffenen. Im Rahmen dieses ersten periodischen Berichts wird schwerpunktmäßig die Umsetzung von gesetzlichen Regelungen im deutschen Recht in den Blick genommen, die einen Anspruch auf eine angemessene und sichere Unterkunft und zum anderen auf Lebensunterhaltssicherung und mate-

rielle Hilfe normieren. Die Umsetzung der Vorgaben zur Unterstützung durch die Bereitstellung von spezialisierten Beratungsangeboten, angemessenen und sicheren Unterkünften und finanzieller Unterstützung zur Versorgung von Betroffenen wird datenbasiert anhand von Indikatoren beobachtet.

Aufgrund der Vorgaben und der gewählten Schwerpunktsetzung wurden die in Tabelle 16 dargestellten Indikatoren entwickelt. Anhand dieser Indikatoren wird der Ist-Zustand der Umsetzung der Vorgaben abgebildet. Künftig können darauf basierend Fortschritte gemessen und politische Ziele formuliert werden.

### 3.7.1 Beratung

Für die Beratung und Unterstützung von Betroffenen finanzieren Bund und Länder zivilgesellschaftliche Angebote.


<sup>245</sup> Ebd., Ziff. 168; Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (2015), Ziff. 150; Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (2019b), Ziff. 148.

<sup>246</sup> Europarat (2005), Ziff. 151.

<sup>247</sup> Ebd., Ziff. 149.

**Tabelle 17: Landesgeförderte FBS zu Menschenhandel differenziert nach Mandaten (Stand 2022)**

	Anzahl FBS <sup>A</sup> (Standorte)	Ausbeutungsform					Zielgruppen			
		sexA	AA	Bettelei	Strafbare Handlungen	Organentnahme	Männer	Frauen	Divers	Minderjährige
Baden-Württemberg	3 (3)	3	2	0	0	0	3	3	3	1
Bayern	2 (7)	2	2	1	1	1	0	2	0	1
Berlin	5 (6)	4	4	1	1	0	1	5	4	1
Brandenburg	2 (2)	1	1	0	0	0	1	2	1	2
Bremen	2 (3)	1	1	0	0	0	2	2	2	1
Hamburg	1 (k.A.)	1	1	0	0	0	1	1	0	0
Hessen	2 (2)	2	2	0	0	0	1	2	1	1
Mecklenburg-Vorpommern	2 (4)	1	1	0	0	0	2	2	2	2
Niedersachsen	3 (k.A.)	2	1	0	0	0	1	3	1	1
Nordrhein-Westfalen	8 (8)	8	0	0	0	0	0	8	0	0
Rheinland-Pfalz	1 (3)	1	1	1	1	1	0	1	1	1
Saarland	1 (1)	1	0	1	1	0	0	1	0	1
Sachsen	1 (2)	1	1	1	1	1	1	1	1	0
Sachsen-Anhalt	2 (k.A.)	1	1	0	0	0	1	2	1	1
Schleswig-Holstein	1 (1)	1	1	1	1	0	0	1	1	1
Thüringen	1 (1)	1	1	1	1	1	1	1	1	1
<b>Gesamt</b>	<b>37 (&gt;43)</b>	<b>31</b>	<b>20</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>15</b>	<b>37</b>	<b>19</b>	<b>15</b>

 Kein Angebot vorhanden

<sup>A</sup> Eine Beratungsstelle kann mehrere Standort umfassen. Für den Dachverein SOLWODI Deutschland e.V. wurden für jedes Bundesland die jeweiligen Landesvereine als eine FBS aufgenommen und die Anzahl der Beratungsstandorte angegeben. Neben Beratungsstandorten erbringen einige FBS auch landesweite mobile Beratungsleistungen. Für genaue Angaben hierzu siehe Datenanhang 4.

Quelle: DIMR Monitor (2024): Angaben der Länder

### Spezialisierte Fachberatungsstellen

12/Ü-P-01 12/Ü-P-02 12-P-05

Spezialisierte FBS bieten eine Vielzahl von Unterstützungsleistungen für Betroffene von Menschenhandel an. Sie unterstützen diese unter anderem dabei, Leistungen zum Lebensunterhalt und für die Unterkunft zu beantragen. Zu ihren Angeboten

zählen psychosoziale Beratung, Kriseninterventionen, die Unterbringung in Schutzwohnungen oder Vermittlung von sicheren Unterkünften, rechtliche Beratung sowie die Vermittlung von und Begleitung zu medizinischer Behandlung und/oder psychologischen Angeboten. Auch zu den Strafverfahren und zu asylrechtlichen Anhörungen bieten sie



Begleitung an.<sup>248</sup> Eine bundesweit einheitliche Definition für FBS existiert nicht. Die im Bundesweiten Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e.V. (KOK) zusammengeschlossenen FBS haben sich jedoch auf gemeinsame Leitprinzipien und Qualitätsstandards geeinigt.<sup>249</sup> Wesentlich ist hierbei, dass die Angebote kostenfrei und anonym zur Verfügung stehen sowie unabhängig davon, ob die Betroffenen mit den Strafverfolgungsbehörden kooperieren.<sup>250</sup>

In allen Bundesländern gab es den Angaben der Länder zufolge im Jahr 2022 mindestens eine landesgeförderte Beratungsstelle<sup>251</sup>, die spezialisierte Fachberatung zu Menschenhandel angeboten hat. Einige FBS bieten dabei Beratung an mehreren Standorten an. Nicht alle FBS haben jedoch Betroffene aller Geschlechter und Altersgruppen und zu allen Ausbeutungsformen beraten (siehe Tabelle 17). Zu Menschenhandel / Arbeitsausbeutung waren in 2 Bundesländern keine Beratungsstellen vorhanden.<sup>252</sup> Zu Menschenhandel zum Zweck der Bettelei, Begehung strafbarer Handlungen und Organentnahme gab es in weniger als der Hälfte der Bundesländer spezialisierte Beratungsangebote. In 5 Bundesländern fehlte zudem eine Fachberatung für Männer, und in 4 Bundesländern fehlten Angebote für Personen mit diverser Geschlechtsidentität. Von den 11 Ländern, die Beratungsangebote für Männer finanzieren, boten nur 7 Länder (BW, HB, HE, HH, MV, SN, TH) Männern auch eine Beratung zum Bereich sexuelle Ausbeutung an, in den übrigen Bundesländern gab es für diese Gruppe ausschließlich Beratung zum Bereich Arbeitsausbeutung. Eine vollständige Übersicht aller landesgeförderten FBS befindet sich in Datenanhang 4.



Bisher existierte in Deutschland keine spezialisierte FBS für die Beratung und Betreuung von **Kindern und Jugendlichen**, die von Menschenhandel betroffen sind.<sup>253</sup> In 13 Bundesländern wurde jedoch angegeben, dass FBS gefördert werden, die auch ein Mandat für die Beratung von Kindern und Jugendlichen haben. Insgesamt existieren nach Angaben der Länder deutschlandweit 15 solcher FBS. Nach Angaben des KOK haben einige FBS ihre Angebote auch auf Kinder und Jugendliche abgestimmt. Die betreuten Personen seien in der Regel Jugendliche über 14 Jahren.<sup>254</sup> In der ersten Hälfte des Jahres 2024 wurde in Berlin im Rahmen der Umsetzung des „Bundeskooperationskonzeptes Schutz und Hilfen bei Handel mit und Ausbeutung von Kindern“ die bundesweit erste Fachberatungs- und Koordinierungsstelle bei Menschenhandel mit und Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen unter Trägerschaft von IN VIA eingerichtet.

Die **Höhe der Landesmittel**, die den FBS jährlich zur Verfügung stehen, variiert deutlich zwischen den Bundesländern.<sup>255</sup> Bei mehr als der Hälfte der Länder sind die Ausgaben im Berichtszeitraum den Angaben in der Befragung zufolge gestiegen. In Berlin wurden beispielsweise im Jahr 2022 zusätzliche Mittel für die Beratung geflüchteter Menschen aus der Ukraine durch die Beratungsstelle BEMA bereitgestellt. Eine Kürzung der Mittel ist in den Berichtsjahren den Angaben zufolge in keinem Bundesland erfolgt.

Die Zahlen bilden die Finanzierung durch die Bundesländer ab. Beratungsangebote, die ausschließlich kommunal oder durch nicht staatliche Mittel finanziert sind, werden im Rahmen des Monitorings nicht dargestellt. Die Vergleichbarkeit der Zahlen verschiedener Bundesländer ist nur

248 Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e. V. (2022a), S. 16.

249 Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e. V. (2022c).

250 Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e.V. (o.J.): Glossar. [https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/glossar?tx\\_dpnglossary\\_glossary%5Baction%5D=show&tx\\_dpnglossary\\_glossary%5Bcontroller%5D=Term&tx\\_dpnglossary\\_glossary%5Bterm%5D=101&cHash=c78969ba043e5c7f1aabaf4192004f67](https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/glossar?tx_dpnglossary_glossary%5Baction%5D=show&tx_dpnglossary_glossary%5Bcontroller%5D=Term&tx_dpnglossary_glossary%5Bterm%5D=101&cHash=c78969ba043e5c7f1aabaf4192004f67) (abgerufen am 19.07.2024).

251 In einzelnen Bundesländern haben sich seit 2022 Änderungen der Beratungslandschaft ergeben. Diese liegen außerhalb des Berichtszeitraums und werden im nächsten Periodischen Bericht abgebildet. FBS mit rein kommunaler Förderung werden nicht abgebildet.

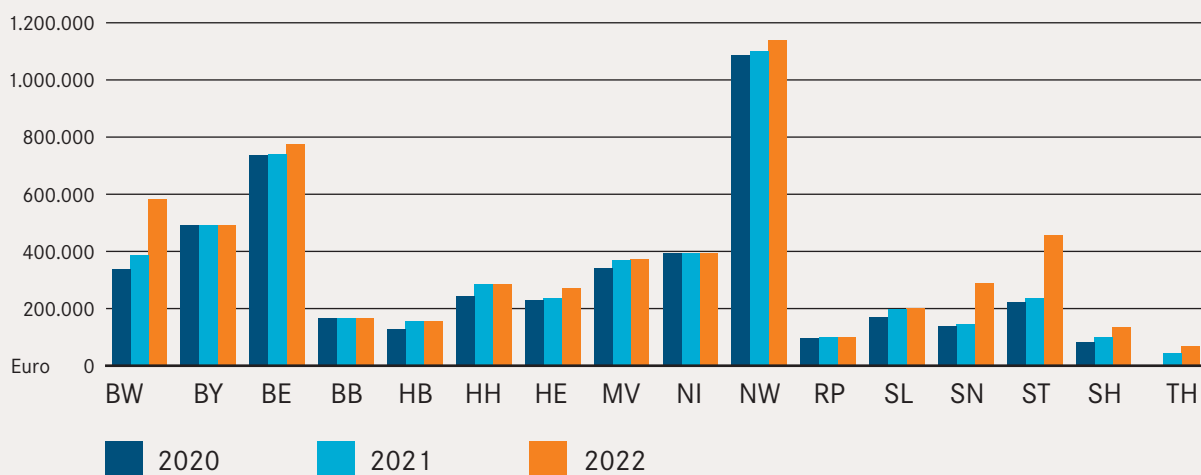
252 In NW besteht seit 2023 ein Mandat für Menschenhandel / Arbeitsausbeutung.

253 Vgl. hierzu auch Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (2024), Ziff. 209.

254 Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e. V. (2022b), S. 9.

255 Eine Darstellung der Finanzierung je 1 Mio. Einwohner\*innen findet sich in Datenanhang 5.



**Abbildung 17: Höhe der Landesfinanzierung für FBS**

Quelle: DIMR Monitor (2024): Angaben der Länder, N = 32 FBS (2020), 33 FBS (2021, 2022)

eingeschränkt gegeben. Welche Leistungen der FBS mit den angegebenen Mitteln finanziert werden, variiert. So können beispielsweise die Anmietung einer Schutzwohnung oder die Präventionsarbeit in der Förderung enthalten sein, während in einzelnen Ländern zusätzliche Mittel dafür bereitgestellt werden. Von sechs Bundesländern (BW, BY, MV, NI, NW und SN) wurde angegeben, dass die Landesförderung für FBS die Finanzierung von Schutzwohnungen einschließt (siehe Tabelle 19). Zudem sind die Beratungsstellen von Arbeit und Leben überwiegend arbeitsrechtlich ausgerichtet und leisten nur zu einem geringen Anteil Fachberatung zu Menschenhandel. Die Finanzierung für diese Stellen ist in den oben dargestellten Fördersummen daher nicht enthalten (Angebote zu arbeitsrechtlicher Beratung werden in Kapitel 3.5.6 abgebildet). Dies betrifft Beratungsstellen in Berlin, Brandenburg, Bremen, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt.<sup>256</sup> Einige Bundesländer (BW, HB, MV) haben zudem Förderungen von FBS durch den Europäischen Sozialfonds (ESF) angegeben, die durch die Länder verwaltet wird. Diese Förderung ist in den angegebenen Summen enthalten.

Einige FBS beraten neben Menschenhandel auch zu weiteren Gewaltformen, darunter Zwangsverheiratung und Gewalt im Namen der „Ehre“ (BY,

BE; MV, ST). Die Angaben zu Finanzierung und Personalstellen lassen sich hier für Menschenhandel nicht separat ausweisen.

Die Finanzierung durch die Länder erfolgt fast ausschließlich auf Basis von Projektförderungen (36 FBS). Einige Bundesländer haben darauf hingewiesen, dass die Finanzierung in dauerhafter Absicht angelegt jedoch als befristete Projektfinanzierung ausgestaltet ist. Eine institutionelle Förderung erhält den Angaben der Länder zufolge aktuell nur BBMeZ – Beratung für Betroffene von Menschenhandel und Zwangsprostitution in Bremen. Die Angaben enthalten jedoch nur die Finanzierung durch die Ressorts Gleichstellung, Arbeit und Soziales, Inneres, Justiz sowie Kinder und Jugend. Bei einzelnen Bundesländern besteht zusätzlich eine Förderung über den Landtag. Diese wird hier nicht abgebildet. Der KOK, der die Interessen von bundesweit 35 FBS vertritt, betont, dass es einer nachhaltigen und langfristigen Finanzierung von FBS bedarf, um eine umfassende qualitätsgesicherte Beratung und Unterstützung von Betroffenen gewährleisten zu können.<sup>257</sup> Auch GRETA forderte die Bundesregierung in ihrem dritten Evaluationsbericht erneut dazu auf, Unterstützung für Betroffene, die durch Nichtregierungsorganisa-

<sup>256</sup> Die Förderung für die Beratungsstelle CORRECT! des Trägers Arbeit und Leben in Mecklenburg-Vorpommern wurde hier aufgenommen, da der Anteil der Vollzeitäquivalente (VZÄ) für Fachberatung zu Menschenhandel an den VZÄ insgesamt bei mehr als der Hälfte liegt.

<sup>257</sup> Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e. V. (2023c), S. 8.

**Tabelle 18: Anzahl der Vollzeitäquivalente für Fachberatung zu Menschenhandel**

Bundesland	2020	2021	2022
Baden-Württemberg	4,5	4,3	4,6
Bayern	7,7	9,3	10,4
Berlin	7,8	7,7	7,6
Brandenburg	2,0	2,0	2,0
Bremen	5,7	5,8	4,1
Hamburg	2,7	2,7	2,7
Hessen	4,1	3,9	4,7
Mecklenburg-Vorpommern	2,0	2,0	3,0
Niedersachsen <sup>A</sup>	21,4	21,7	22,5
Nordrhein-Westfalen	16,5	16,5	16,5
Rheinland-Pfalz	8,0	5,8	7,6
Saarland	1,5	2,0	2,0
Sachsen	2,4	2,4	3,9
Sachsen-Anhalt	3,0	5,8	9,5
Schleswig-Holstein	2,0	2,0	2,0
Thüringen	0,0	0,8	1,0

<sup>A</sup> Für die Beratungsstelle für mobile Beschäftigte in Niedersachsen wurden 11 VZÄ insgesamt angegeben, jedoch keine spezifischen Anteile für die Fachberatung zu Menschenhandel.

Enthält Beratung zu weiteren Gewaltformen

Enthält arbeitsrechtliche Beratung

Quelle: DIMR Monitor (2024): Angaben der Länder, N = 36 FBS (2020), 37 FBS (2021, 2022)

tionen gewährleistet wird, angemessen zu finanzieren.<sup>258</sup>

Ob FBS die Ratsuchenden angemessen betreuen und beraten können, hängt maßgeblich von ihrer personellen Ausstattung ab. Berichte aus der Praxis weisen darauf hin, dass die Fachberatung einer betroffenen Person in der Regel zeit- und damit personalintensiv ist.<sup>259</sup> Wie viele Personalstellen für die Fachberatung finanziert werden,

variiert deutlich zwischen den Bundesländern (siehe Tabelle 18). In einigen Ländern beziehen sich die Angaben zu VZÄ auf die gesamte Beratungsarbeit der FBS und umfassen auch Beratung zu anderen Gewaltformen wie beispielsweise Zwangsheirat oder Gewalt im Namen der „Ehre“ (BY, BE; MV, ST) oder arbeitsrechtliche Beratung (HB, NI).

<sup>258</sup> Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (2019b), Ziff. 148. Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (2024), Ziff. 203.

<sup>259</sup> Vgl. beispielsweise STOP dem Frauenhandel ökumenische gGmbH (2024), S. 16.

### Bundesweite Beratungsangebote

Mit dem bundesweiten Hilfetelefon „Gewalt gegen Frauen“ steht Frauen, die Gewalt erlebt haben, seit März 2013 telefonische Beratung rund um die Uhr vertraulich, barrierefrei und kostenfrei zur Verfügung. Das Angebot umfasst auch eine Onlineberatung. Das Hilfetelefon berät von Menschenhandel betroffene Frauen und Mädchen zu Möglichkeiten, sich aus der Ausbeutung zu lösen, und stellt den Kontakt zu Unterstützungs- und Schutzangeboten her. Die Beratung ist in 18 Sprachen möglich und auch in Gebärdensprache verfügbar. Die Angebote richten sich auch an Frauen, die von der Gewaltform Menschenhandel betroffen sind. Das Hilfetelefon ist beim Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (BAFzA) angesiedelt und seine Aufgaben sind in § 2 HilfetelefonG geregelt. Die Fachaufsicht erfolgt durch das BMFSFJ. Das Hilfetelefon wurde über die Haushaltsmittel des BAFzA im Jahr 2020 mit 8.891.000 Euro, 2021 mit 9.440.000 Euro und 2022 mit 9.880.000 Euro finanziert.<sup>260</sup>

### Sprachmittlung

Für eine umfassende Information und Beratung der Betroffenen bedarf es unter Umständen einer Sprachmittlung. Einige Bundesländer haben angegeben, dass die FBS dafür auf Fonds zugreifen können (siehe Tabelle 21). In Nordrhein-Westfalen werden Honorarmittel für Dolmetschung sowie Rechtsberatung und Begleitung an alle acht geförderten FBS für weibliche Opfer von Menschenhandel / sexuelle Ausbeutung ausgezahlt. Dafür standen im Jahr 2022 33.500<sup>261</sup> Euro zur Verfügung (2020: 25.500 Euro; 2021: 32.500 Euro). Im Saarland kann die FBS ALDONA e.V. auf einen Notfallfonds in Höhe von 6.000 Euro jährlich zugreifen, aus dem auch eine Sprachmittlung finanziert werden kann. In Sachsen-Anhalt standen im Jahr 2022 167.500 Euro für Sprachmittlung bei der Unterstützung gewaltbetroffener Frauen zur Verfügung. In Schleswig-Holstein können durch die FBS contra Landesmittel über den Landesfrauenrat

(LFSH) für Sprachmittlung abgerufen werden. In Bayern und Hamburg können die FBS Sachmittel des Landes für die Unterstützung Betroffener im Einzelfall, unter anderem auch für Sprachmittlung, verwenden.

### 3.7.2 Unterkunft

#### Rechtliche Umsetzung in Deutschland

Das Recht auf angemessene und sichere Unterkunft ist in Deutschland insbesondere als sozialrechtlicher Leistungsanspruch in den Sozialgesetzbüchern (SGB II und XII) und im Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) geregelt. Die Rechtsgrundlage der Sozialleistungen richtet sich nach dem Aufenthaltsstatus sowie dem sozialrechtlichen Status der Betroffenen. Für Betroffene von Menschenhandel gibt es keine speziellen Anspruchsgrundlagen. Ihre besondere Situation muss daher von den allgemeinen Regelungen erfasst werden. Um leistungsberechtigt zu sein, müssen Betroffene zudem ihren gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland haben.

**Betroffene von Menschenhandel aus Drittstaaten** befinden sich in unterschiedlichen aufenthaltsrechtlichen Situationen, mit der Folge, dass ihnen Ansprüche zum Teil aus unterschiedlichen rechtlichen Grundlagen zustehen.

Liegen der Behörde Anhaltspunkte dafür vor, dass es sich um Betroffene von Menschenhandel handelt, so dürfen diese sich bis zum Ablauf der dreimonatigen Bedenk- und Stabilisierungsfrist<sup>262</sup> gemäß § 59 Abs. 7 AufenthG im Bundesgebiet aufhalten. Während der Bedenk- und Stabilisierungsfrist wird Betroffenen in der Regel eine Duldung nach § 60a AufenthG oder eine Grenzübertrittsbescheinigung erteilt. Betroffene erhalten dann Leistungen nach dem AsylbLG und sind nach § 1 Abs. 1 Nr. 4 AsylbLG leistungsberechtigt. Wenn sie sich während der Bedenk- und Stabilisierungsfrist dafür entschieden haben, als Zeug\*in-

<sup>260</sup> Dies umfasst die Gesamtkosten für die Hilfetelefone „Gewalt gegen Frauen“ und „Schwangere in Not“.

<sup>261</sup> Werte auf auf 100er gerundet.

<sup>262</sup> Die Erholungs- und Bedenkzeit ist in Artikel 13 Europaratskonvention gegen Menschenhandel und Artikel 6 RL 2004/81/EG in Verbindung mit Artikel 11 Abs. 6 RL 2001/36/EU geregelt. Sie wird eingeräumt, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die betreffende Person von Menschenhandel betroffen ist oder sein könnte. Der Zeitraum dient vor allem der Erholung, aber auch dafür, dass Betroffene sich dem Einfluss der Täter\*innen entziehen und eine fundierte Entscheidung darüber treffen, ob sie mit den zuständigen Behörden zusammenarbeiten. Während dieser Zeit dürfen keine Rückführungsentscheidungen vollstreckt werden. In Deutschland ist diese Zeit in § 59 Abs. 7 AufenthG geregelt und räumt für Drittstaatsangehörige eine 3-monatige Entscheidungsfrist ein.

nen über die an ihnen begangenen Straftaten auszusagen, können sie bei Vorliegen der Voraussetzungen eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4a AufenthG (bzw. § 25 Abs. 4b AufenthG) erhalten. Dann erhalten sie für die Dauer des Strafverfahrens Leistungen nach dem SGB II oder XII. Ein Leistungsausschluss für die ersten drei Monate nach § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 SGB II gilt nicht (Satz 3).

**Betroffene mit irregulärem Aufenthalt** haben einen Anspruch auf Sozialleistungen nach dem AsylbLG. Die meisten öffentlichen Stellen haben jedoch eine Meldepflicht und werden den irregulären Aufenthalt an die Ausländerbehörden melden.<sup>263</sup>

Betroffene von Menschenhandel aus Drittstaaten können einen Aufenthaltsstatus auch unabhängig von ihrer Betroffeneneigenschaft aus anderen Aufenthaltsgründen haben. Leistungen nach dem AsylbLG erhalten Personen, wenn sie geduldet sind (auch während der Bedenk- und Stabilisierungsfrist), wenn sie einen Asylantrag gestellt haben oder wenn sie Inhaber\*innen von humanitären Aufenthaltserlaubnissen nach §§ 23 Abs. 1, 24 Abs. 1, 25 Abs. 4 S. 1, 25 Abs. 5 AufenthG sind. Nach der jüngsten Gesetzesänderung vom 21.02.2024 (Rückführungsverbesserungsgesetz) wurde der Bezugszeitraum von Leistungen in § 2 Abs. 1 S. 1 AsylbLG von 18 Monaten auf 36 Monate verlängert.<sup>264</sup> Im Anschluss an einen 36-monatigen Aufenthalt erhalten Betroffene sogenannte Analogleistungen nach § 2 Abs. 1 AsylbLG i.V.m. SGB XII und Teil 2 SGB IX analog, die in Art und Höhe denen der Sozialhilfe entsprechen.

Das AsylbLG sieht Leistungen zur Deckung des Bedarfs an Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheitspflege und Gebrauchs- und Verbrauchsgütern des Haushalts (notwendiger Bedarf) sowie zur Deckung persönlicher Bedürfnisse des täglichen Lebens vor (§ 3 AsylbLG, notwendiger persönlicher Bedarf). Die Leistungen zur

Deckung der Unterkunftskosten einer Erstaufnahmeeinrichtung werden nicht als Geldleistung, sondern als Sachleistung erbracht, § 3 Abs. 2 AsylbLG.

Betroffene, die Arbeitnehmer\*innen, Selbstständige oder Auszubildende sind oder ein Daueraufenthaltsrecht oder einen fünfjährigen gewöhnlichen Aufenthalt nachweisen, sowie ihre Familienangehörigen haben im Falle des unfreiwilligen Verlusts der Arbeit oder Selbstständigkeit Anspruch auf reguläre Leistungen in Form von Bürgergeld nach dem SGB II oder Sozialhilfe nach dem SGB XII.

**Betroffene von Menschenhandel aus der Europäischen Union** brauchen nach § 2a Abs. 1 Satz 1 Freizügigkeitsgesetz/EU (FreizügG/EU) für die Einreise kein Visum und für den Aufenthalt keinen Aufenthaltstitel. Grundsätzlich haben Unionsbürger\*innen einen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II beziehungsweise SGB XII, unterliegen aber einer Reihe von Leistungsausschlüssen nach § 7 Abs. 1 S. 2 SGB II. Von der Leistungsberechtigung ausgenommen sind gemäß § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 SGB II „Ausländerinnen und Ausländer, die weder in der Bundesrepublik Deutschland Arbeitnehmerinnen, Arbeitnehmer oder Selbstständige noch aufgrund des § 2 Absatz 3 des Freizügigkeitsgesetzes/EU freizügigkeitsberechtigt sind, und ihre Familienangehörigen für die ersten drei Monate ihres Aufenthalts“. Danach erhalten Betroffene von Menschenhandel, die nicht als solche identifiziert sind, für die ersten drei Monate ihres Aufenthalts in Deutschland keine Sozialleistungen.

Das ändert sich, wenn Anhaltspunkte für ihre mögliche Betroffenheit vorliegen und anerkannt werden. Denn das Recht auf Erholungs- und Bedenkzeit, in der sich Betroffene entscheiden können, ob sie zur Kooperation im Strafverfahren bereit sind, steht betroffenen Unionsbürger\*innen gleichfalls zu. Betroffene Unionsbürger\*innen dürfen gegenüber betroffenen Drittstaatler\*innen

<sup>263</sup> Die Meldepflicht der Sozialämter besteht gemäß § 71 Abs. 2 SGB X, § 87 AufenthG. Aufgrund ihrer Schweigepflicht sind Krankenhäuser von dieser Meldepflicht ausgenommen; auch Bildungs- und Erziehungseinrichtungen sind von der Meldepflicht ausgenommen, § 87 Abs. 1 AufenthG.

<sup>264</sup> Zur Kritik: Biddle (2024) und UN-Komitee zur Konvention gegen Rassismus (2023) Aufforderung des UN-Komitees zur Konvention gegen Rassismus (ICERD), die Ungleichbehandlung im Zugang zu Sozial- und Gesundheitsleistungen zu beenden.

nicht schlechtergestellt werden und müssen die gleiche Versorgung wie Drittstaatsangehörige erhalten.<sup>265</sup> Eine fachliche Weisung der Bundesagentur für Arbeit<sup>266</sup> stellt daher für Unionsbürger\*innen, die Betroffene von Menschenhandel sind, klar, dass sie, auch ohne den Status von Arbeitnehmer\*innen oder Selbstständigen zu haben, innerhalb der ersten drei Monate ihres Aufenthaltes im Bundesgebiet einen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II haben.<sup>267</sup> Diese ersten drei Monate entsprechen dem Zeitraum der Bedenk- und Stabilisierungsfrist, die betroffenen Drittstaatler\*innen gemäß § 59 Abs. 7 AufenthG zu setzen wäre. Das Schlechterstellungsverbot gilt auch für die Zeit nach diesen ersten drei Monaten. Wenn sie die Voraussetzungen des § 25 Abs. 4a AufenthG erfüllen, das heißt, insbesondere ihre Anwesenheit für ein Strafverfahren von der Staatsanwaltschaft oder dem Strafgericht für sachgerecht erachtet wird, stehen ihnen Leistungen nach dem SGB II zu. Sie sind gemäß § 7 Abs. 1 Satz 3 SGB II leistungsberechtigt. Das Aufenthaltsrecht nach den Voraussetzungen der §§ 59 Abs. 7 und 25 Abs. 4a AufenthG tritt neben das Aufenthaltsrecht zur Arbeitssuche nach § 2 Abs. 2 Nr. 1a FreizügG/EU oder Art. 10 der VO (EU) 492/2011.<sup>268</sup> Betroffene können zugleich auch Verletzte weiterer Delikte sein. Der Leistungsausschluss nach § 7 Abs. 1 S. 2 SGB II gilt auch nicht für Unionsbürger\*innen, welche als Betroffene einer Straftat nach § 10 Abs. 1 oder § 11 Abs. 1 Nr. 3 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes (Schwarz-ArbG) oder nach § 15a Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) ein Aufenthaltsrecht nach § 25 Abs. 4b AufenthG haben, das gegebenenfalls neben dem Aufenthaltsrecht zur Arbeitssuche nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 FreizügG/EU oder neben dem aus Art. 10 der VO (EU) 492/2011 besteht.<sup>269</sup> Betroffene von Menschenhandel, die seit mindestens fünf Jahren ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Bundesgebiet haben, sind ebenfalls leistungsberechtigt. Das ergibt sich aus § 7 Abs. 1 Satz 4 1. HS SGB II.

### Bewertung der Rechtsgrundlage

Die Gewährleistung des Rechts auf Unterkunft ist durch mehrere Probleme erschwert:

**Abhängigkeit vom Aufenthaltsstatus:** Das Recht auf Leistungen hängt vom aufenthaltsrechtlichen Status der Betroffenen ab. Im Hinblick auf das Aufenthaltsrecht zur Kooperation im Strafverfahren (§ 25 Abs. 4a AufenthG) wird auf die dort genannten Probleme verwiesen (siehe Kapitel 3.9.3). Betroffene sind im Zweifel darauf angewiesen, dass sie die Voraussetzungen anderer Aufenthaltstitel erfüllen, wenn sie eine Aufenthaltserlaubnis und Sozialleistungen (zum Beispiel für die Unterkunft) benötigen oder einen Asylantrag stellen.

Bei der Gewährung von Leistungen während der Erholungs- und Bedenkzeit kommt es in der Praxis oft zu Verzögerungen (siehe Kapitel 3.8.1). Nach § 72 Abs. 6 AufenthG ist vor einer Entscheidung über die Festlegung, Aufhebung oder Verkürzung einer Ausreisefrist nach § 59 Abs. 7 AufenthG die Polizei, die Staatsanwaltschaft oder das Strafgericht zu beteiligen. Die Beteiligung von spezialisierten FBS könnte hier zu einer zügigeren Bearbeitung durch die Ausländerbehörde und damit auch der jeweils zuständigen Sozialleistungsbehörde führen. Sozialleistungen können so vor allem in der wichtigen Anfangszeit zügiger bewilligt werden. Im Gesetz findet sich diese Möglichkeit bisher nicht.

### Unbekannte, missverständliche, zum Teil nicht angewandte Regelungen zur Leistungsberechtigung:

Die oben genannte fachliche Weisung der Bundesagentur für Arbeit, die für die Mitarbeiter\*innen der Behörde die Leistungsberechtigung für Betroffene von Menschenhandel regelt und auf § 11 Abs. 14 S.1 FreizügG/EU verweist, ist bei den Mitarbeiter\*innen der JobCenter nicht selten unbekannt oder gilt als missverständlich.<sup>270</sup>

Darüber hinaus gilt die fachliche Weisung nicht für JobCenter in eigener Trägerschaft, das heißt

<sup>265</sup> Das Schlechterstellungsverbot/Günstigkeitsprinzip stellt sicher, dass es nicht zu einer Schlechterstellung von Unionsbürger\*innen kommt, wenn das Aufenthaltsgesetz ausnahmsweise eine günstigere Rechtsstellung vermittelt; Hofmann (2023), § 11 FreizügG/EU, Rn. 77.

<sup>266</sup> Fachliche Weisungen § 7 SGB II Leistungsberechtigte.

<sup>267</sup> Ebd., Rn. 7.39.

<sup>268</sup> Ebd.

<sup>269</sup> Ebd., Rn. 7.40.

<sup>270</sup> Siehe Felbinger / Krug / Seitz (2024), Kapitel 5.3, Krug (2021), S. 31.

**Tabelle 19: Landesfinanzierte Schutzeinrichtungen für Betroffene von Menschenhandel (Stand 2022)**

Bundesland	Schutzeinrichtungen	Anzahl Betten	Art der Finanzierung
Baden-Württemberg	1	k. A.	Landesförderung über FBS
Bayern	1	18 <sup>A</sup>	Landesförderung über FBS
Berlin	2	15	Pauschale Landesförderung
Mecklenburg-Vorpommern	1	3	Landesförderung über FBS, pauschale Landesförderung
Niedersachsen	2	12	Landesförderung über FBS
Nordrhein-Westfalen <sup>B</sup>	k. A.	k. A.	Landesförderung über FBS
Rheinland-Pfalz	1	k. A.	Pauschale Landesförderung
Sachsen	1	8 <sup>C</sup>	Landesförderung über FBS

Keine Schutzeinrichtung bekannt: BB, HB, HH<sup>D</sup>, HE, SL, ST<sup>E</sup>, SH, TH

<sup>A</sup> 8 Betten für Frauen, 10 Betten für Kinder

<sup>B</sup> Fördermittel für die dezentrale sichere Unterbringung von Betroffenen werden an die einzelnen spezialisierten Fachberatungsstellen ausgezahlt. Von den Mitteln werden auch Schutzwohnungen unterhalten. Zur genauen Anzahl sind keine Angaben erfolgt. NW fördert zudem vier Schutzeinrichtungen für gewaltbetroffene Mädchen und junge Frauen, in denen in Einzelfällen auch Betroffene von Menschenhandel untergebracht werden.

<sup>C</sup> 4 Familienplätze, bei denen die Möglichkeit besteht, die Zimmer bei Bedarf mit einem zusätzlichen Baby- oder Kinderbett oder einer ausziehbaren Couch mit 2 Schlafplätzen aufzustocken

<sup>D</sup> HH fördert eine Schutzeinrichtung für gewaltbetroffene Mädchen und junge Frauen, in denen in Einzelfällen auch Betroffene von Menschenhandel untergebracht werden.

<sup>E</sup> In ST ist regelhaft die Unterbringung betroffener Frauen in geeigneten Frauenhäusern des Landes vorgesehen. (RdErl. des MI vom 3.8.2006, Az.: 42/24-12231, Ziff. 6).

Quelle: DIMR Monitor (2024): Angaben der Länder

JobCenter, die von den kommunalen Gebietskörperschaften (Landkreise oder Städte) unabhängig von der Bundesagentur in eigener Trägerschaft betrieben werden.<sup>271</sup> Sie wird daher nicht überall angewandt.

### Bereitstellung von Unterkünften in der Praxis 12-P-04

Es existiert kein einheitliches Modell der Unterbringung Betroffener von Menschenhandel. Die Ausgestaltung und Finanzierung von Unterkünften unterscheiden sich je nach Bundesland und

<sup>271</sup> Vgl. Antwort der Bundesagentur für Arbeit vom 03.01.2023 auf eine IfG-Anfrage: <https://fragdenstaat.de/anfrage/kommunale-jobcenter-und-fachliche-weisungen/> (abgerufen am 15.07.2024).



können verschiedene Formen der Unterbringung umfassen.<sup>272</sup>

**Spezialisierte Schutzeinrichtungen:** Insgesamt haben 8 Bundesländer angegeben, Schutzunterkünfte zu finanzieren, die speziell auf die Bedarfe Betroffener von Menschenhandel ausgerichtet sind. Bundesweit gibt es demzufolge mindestens 9 solcher Unterkünfte, wobei nicht in allen Bundesländern die genaue Anzahl bekannt ist (siehe Tabelle 19). Damit sind der Berichterstattungsstelle in der Hälfte der Bundesländer keine landesfinanzierten Schutzeinrichtungen für Betroffene von Menschenhandel bekannt.

Die Anzahl der Betten lässt dabei nur eingeschränkt Aussagen über die Kapazitäten der Einrichtungen zu. Beispielsweise stehen in Bayern zwar 18 Plätze zur Verfügung, davon können 8 von Frauen genutzt werden. Die übrigen 10 Betten können von Kindern belegt werden. Inwiefern die angegebenen Kapazitäten den Bedarfen entsprechen, lässt sich anhand der Ergebnisse der Datenerhebung nicht beurteilen und ist auch maßgeblich davon abhängig, wie lange Betroffene in den Unterkünften verbleiben.<sup>273</sup> Die Auslastung der Unterkünfte wurde im Rahmen der ersten Erhebung nicht erfasst. Die Berichterstattungsstelle wird im Rahmen der künftigen periodischen Berichte verstärkt beobachten, inwiefern die im Rahmen der Änderung der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel neu aufgenommene Verpflichtung in Art. 11 Abs. 5a umgesetzt wird, Schutzunterkünfte und andere geeignete vorläufige Unterbringungen in ausreichender Anzahl und leicht zugänglich bereitzustellen.

Ob eine angemessene Unterbringung sichergestellt werden kann, hängt zudem wesentlich von der Beratung und Unterstützung ab, die die Träger der Schutzwohnungen leisten können. Hierzu können im Rahmen des Monitorings aktuell noch keine Aussagen getroffen werden, da zur Anzahl der geför-

derten Personalstellen für Beratung nur für Berlin Daten vorlagen.

Eine pauschale, also einzelfallunabhängige Landesfinanzierung erhielten nach Angaben der Länder 4 der spezialisierten Schutzeinrichtungen. Bei 7 Einrichtungen wurde angegeben, dass die Mittel für eine Schutzwohnung in der Gesamtförderung der FBS enthalten sind. Für Mecklenburg-Vorpommern wurden beide Arten der Finanzierung angegeben.



GRETA hat wiederholt auf das Fehlen spezialisierter Unterkünfte für **Kinder und Jugendliche**, die von Menschen-

handel betroffen sind, hingewiesen und betont, dass Unterkünfte von Trägern der Kinder- und Jugendhilfe in der Regel als nicht angemessen betrachtet werden.<sup>274</sup> Auch der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge hat im Jahr 2020 Empfehlungen zur bedarfsgerechten Unterbringung dieser Betroffenenengruppe verabschiedet und Handlungsbedarfe hervorgehoben. Demzufolge ist für eine bedarfsgerechte Inobhutnahme neben Schutz- und Sicherheitsmaßnahmen auch eine entsprechende Qualifizierung des Fachpersonals in den Jugendhilfe- oder Schutzeinrichtungen sowie in den Jugendämtern notwendig.<sup>275</sup> Die Bundesländer Hamburg und Nordrhein-Westfalen haben im Rahmen der Befragung angegeben, dass Schutzeinrichtungen für gewaltbetroffene Mädchen und junge Frauen finanziert werden, in denen im Einzelfall auch Betroffene von Menschenhandel untergebracht werden können. Bundesweite, flächendeckende und bedarfsgerechte Unterkünfte für alle betroffenen Kinder und Jugendliche fehlten jedoch weiterhin im Berichtszeitraum.

**Frauenschutzeinrichtungen:** Zentraler Bestandteil der Unterbringungsstrukturen für von Menschenhandel betroffene Frauen sind Schutzeinrichtungen für gewaltbetroffene Frauen.<sup>276</sup> Eine amtliche Statistik zur Zahl der Frauenhausplätze in Deutschland

272 Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e. V. (2017), S. 11.

273 Die Anzahl der Betten je 1 Mio. Einwohner\*innen findet sich in Datenanhang 6.

274 Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (2019b), Ziff. 164; Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (2024), Ziff. 209.

275 Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (2020), S. 24 f.

276 Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e. V. (2017), S. 12.

**Tabelle 20: Schutzeinrichtungen für von Gewalt betroffene Frauen (Stand 2022)<sup>A</sup>**

Bundesland	Anzahl der Frauenhäuser und Schutzeinrichtungen (Angaben Bundesländer)	Anzahl der Plätze	
		Angaben Bundesländer	Angaben Einrichtungen
Baden-Württemberg	44	835	847
Bayern	42	735	754
Berlin	109	803	669
Brandenburg	22	295	318
Bremen	5	133	84
Hamburg	7	242	212
Hessen	31	742	793
Mecklenburg-Vorpommern	11	155	236
Niedersachsen	46	1.010	838
Nordrhein-Westfalen	64	1.321	1.310
Rheinland-Pfalz	18	113	322
Saarland	4	55	74
Sachsen	17	160	354
Sachsen-Anhalt	19	259	330
Schleswig-Holstein	16	362	432
Thüringen	k. A.	k. A.	195
Gesamt	455	7.220	7.768

<sup>A</sup> Die Anzahl der Betten in landesfinanzierten Schutzeinrichtungen für von Gewalt betroffene Frauen standardisiert je 1 Mio. Einwohner\*innen findet sich in Datenanhang 7.

Quelle: Ruschmeier u.a. (2024) Anzahl Einrichtungen: Anhang a, Anzahl Plätze: S. 101

auf Bundesebene existiert in Deutschland nicht.<sup>277</sup> In einer durch das BMFSFJ in Auftrag gegebenen Kostenstudie zum Hilfesystem für Betroffene von häuslicher und geschlechtsspezifischer Gewalt wurden für das Jahr 2022 erstmals bundesweit

belastbare Daten erhoben. Demnach wurden deutschlandweit 304 Schutzeinrichtungen (inklusive 7 Clearingstellen) mit 7.768 Plätzen für von Gewalt betroffenen Frauen mit ihren Kindern ermittelt.<sup>278</sup> Darunter wurden auch Einrichtungen für Betroffene

<sup>277</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (2024b), S. 7. Die Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt des Deutschen Instituts für Menschenrechte hat hierzu im Jahr 2024 ebenfalls erstmals Daten erhoben, die im Rahmen des ersten Periodischen Berichts der Berichterstattungsstelle 2024 veröffentlicht werden (voraussichtlich November 2024). Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts waren die Daten noch nicht abschließend geprüft.

<sup>278</sup> Daten konnten für 76 Prozent der 1.129 Einrichtungen des Hilfesystems ermittelt werden. Für Einrichtungen, die nicht an der Erhebung teilnehmen oder keine Daten liefern konnten, wurde die Datengrundlage mithilfe der Methode der multiplen Imputation vervollständigt; Ruschmeier u.a. (2024), S. 10.

von Menschenhandel erfasst, weshalb es zu Überschneidungen mit den oben dargestellten Angaben der Länder zu spezialisierten Schutzwohnungen kommt.

**Pilot: Mönnerschutzeinrichtungen**

Für von Gewalt betroffene Männer existieren bundesweit 13 Mönnerschutzeinrichtungen und Männerberatungsstellen mit 56 Plätzen in Schutzeinrichtungen für Männer mit ihren Kindern.<sup>279</sup> Einer Abfrage bei allen Schutzunterkünften durch die Bundesfach- und Koordinierungsstelle Mönnergewaltschutz im Juni 2024 zufolge wurden bisher in keiner der Schutzwohnungen Betroffene von Menschenhandel aufge-

nommen.<sup>280</sup> Eine Schutzwohnung gab an, dass es in der Vergangenheit entsprechende Anfragen gegeben habe, in diesen Fällen jedoch eine Weitervermittlung erfolgt sei. Zudem gaben 4 der Einrichtungen an, dass bei der Aufnahme Betroffener grundsätzlich Bedenken wegen fehlender Sicherheitskonzepte und nicht vorhandener Expertise in der Einrichtung bestehen.

**Unterbringung im Einzelfall:** Nicht immer ist die Unterbringung in einer spezialisierten Schutzeinrichtung möglich. Einige Bundesländer stellen daher Mittel bereit, mit denen Betroffene im Einzelfall dezentral untergebracht werden können, beispielsweise in Hotels oder Pensionen.

**Tabelle 21: Landesfinanzierung zur Unterstützung Betroffener im Einzelfall (2020–2022)**

Bundesland	Art der Finanzierung	Zweck	Mittelgeber	Bewilligte Landesmittel
BY	Förderung FBS	Unterbringung, Alimentierung, medizinische Versorgung, Sprachmittlung	StMAS	In Förderung der FBS enthalten
BE	Fonds	Unterbringung, Alimentierung	SenASGIVA	40.000 € jährlich
HH	Förderung FBS	Unterbringung, Alimentierung, medizinische Versorgung, Sprachmittlung	Sozialbehörde	In Förderung der FBS enthalten
MV <sup>A</sup>	Sachkosten der FBS CORRECT!	Unterbringung, Alimentierung	ESF	Keine Landesmittel
NW <sup>B</sup>	Förderung FBS	Unterbringung	MHKBG	2020: 584.200 € 2021: 596.100 € 2022: 604.800 €
NW	Fonds	Sprachmittlung	MHKBG	2020: 25.500 € 2021: 32.500 € 2022: 33.500 €

279 Ebd. Siehe auch <https://www.maennergewaltschutz.de/> und <https://www.ohne-gewalt-leben.de/> (abgerufen am: 8.10.2024).

280 Die Ergebnisse wurden an die Berichterstattungsstelle übermittelt und sind nicht veröffentlicht. Zwei Schutzwohnungen haben keine Angaben gemacht.

Bundesland	Art der Finanzierung	Zweck	Mittelgeber	Bewilligte Landesmittel
RP	Fonds	Unterbringung	MFFKI	45.200 € jährlich
SL	Fonds	Unterbringung, Alimentierung, medizinische Versorgung, Sprachmittlung	MIBS	6.000 € jährlich
ST	Fonds	Sprachmittlung	MS	2022: 167.500 €
SH	Fonds	Unterbringung, Alimentierung, medizinische Versorgung, Sprachmittlung	MILIG	8.500 € jährlich
SH <sup>c</sup>	Fonds	Sprachmittlung	LFSH	80.000 € jährlich

Keine Landesmittel zur Unterstützung im Einzelfall angegeben: BW<sup>281</sup>, BB, HB, HE, NI, SN, TH

<sup>A</sup> Eine spezifische Fördersumme ist nicht festgelegt. In den Jahren 2020 und 2022 wurden Mittel für Alimentierung bzw. Unterbringung abgerufen.

<sup>B</sup> Die Möglichkeit eines weiteren Fonds zur Unterbringung für Betroffene von Menschenhandel / Arbeitsausbeutung wird derzeit durch das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales geprüft. Die Höhe der bewilligten Landesmittel wurde für NW auf 100er gerundet.

<sup>C</sup> Es handelt sich um einen Fonds zur Finanzierung von Sprachmittlung bei der Unterstützung gewaltbetroffener Frauen.

Quelle: DIMR Monitor (2024): Angaben der Länder

In Berlin steht der Fachberatungsstelle BEMA in Abstimmung mit der Senatsarbeitsverwaltung ein Notfallfonds in Höhe von 40.000 Euro jährlich zur Verfügung. In Bayern und Hamburg können die FBS Sachmittel des Landes für die Unterstützung Betroffener im Einzelfall verwenden. In Mecklenburg-Vorpommern stehen der FBS CORRECT! Mittel für Sachkosten aus dem ESF zur Verfügung. In Nordrhein-Westfalen werden Mittel für die Unterbringung von Betroffenen an alle acht geförderten spezialisierten Beratungsstellen für weibliche Betroffene von Menschenhandel / sexuelle Ausbeutung ausgezahlt. Diese bringen davon Betroffene dezentral und gesichert unter. Rheinland-Pfalz unterhält seit Januar 2004 einen Länderfonds als Teil eines Kooperationskonzeptes zur Verbesserung des Schutzes von gefährdeten Zeug\*innen und der Strafverfolgung in Fällen von Menschenhandel.<sup>282</sup> Im Saarland wurde 2007 im Rahmen der Aktivitäten des Runden Tisches Men-

schenhandel ein Notfonds eingerichtet, der vom Ministerium für Inneres, Bauen und Sport (MIBS) aus Einnahmen der Abschöpfung von Gewinnen aus Straftaten gefördert und von der FBS ALDONA e.V. betrieben wird. Aus dem Notfonds können Leistungen für Frauen finanziert werden, die von Menschenhandel oder von Zwangsheirat betroffen oder bedroht sind. Auch in Schleswig-Holstein existiert seit 2004 ein Fonds, der im Einzelfall kleine Finanzierungslücken schließen soll, die die FBS contra nicht auffangen kann oder die nicht durch die Kommunen über das AsylbLG abgedeckt werden.<sup>283</sup> In Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein existieren zudem Fonds, aus denen ausschließlich Mittel zur Sprachmittlung abgerufen werden können (siehe Tabelle 21).

Für acht Bundesländer wurde angegeben, dass FBS Zugang zu Mitteln für die Versorgung Betroffener mit einer Unterkunft im Einzelfall haben.

<sup>281</sup> Es existiert ein Fonds der Diözese Rottenburg-Stuttgart für Opfer von Menschenhandel und Zwangsprostitution, der nicht aus Landesmitteln finanziert wird. Daraus können Unterbringung, Alimentierung, medizinische Versorgung und Sprachmittlung finanziert werden.

<sup>282</sup> Käsgen (2005), S. 5.

<sup>283</sup> Ebd.

Dabei sind jedoch nicht in allen Bundesländern Mittel zur Unterbringung aller Betroffenenengruppen verfügbar. So stehen beispielsweise in Berlin und Mecklenburg-Vorpommern ausschließlich den FBS für Menschenhandel / Arbeitsausbeutung solche Mittel zur Verfügung, während andere Fonds auf weibliche Betroffene von Menschenhandel / sexuelle Ausbeutung zugeschnitten sind. Nicht für alle Fonds ist der Berichterstattungsstelle bekannt, welche konkreten Voraussetzungen für die Mittelverwendung bestehen und wo diese verbindlich geregelt werden. Eine Studie des KOK kommt jedoch zu dem Schluss, dass ein unbürokratisches und unkompliziertes Verfahren zur Bewilligung der Anträge durch die FBS eine wichtige Voraussetzung für die erfolgreiche Unterstützung der Betroffenen ist.<sup>284</sup>

### 3.7.3 Lebensunterhaltssicherung Rechtliche Umsetzung in Deutschland

#### 12-S-02

Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts sind neben den Leistungen für die Unterkunft Sozialleistungen. Für das Recht auf Sicherung des Lebensunterhalts gelten daher die Ausführungen in Kapitel 3.7.2 zum Recht auf Unterkunft. Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts sind das Bürgergeld gemäß §§ 20 ff. SGB II, die Sozialhilfe gemäß §§ 27a ff. SGB XII und die Leistungen nach §§ 2 f. AsylbLG, soweit sie neben der Unterkunft Leistungen für Ernährung, Heizung, Kleidung, Gesundheitspflege, Gebrauchs- und Verbrauchsgüter des Haushalts sowie für Leistungen zur Deckung persönlicher Bedürfnisse des täglichen Lebens (Ausgaben für Verkehrsmittel, Telefon, Porto, Schreibmittel, Lesestoff, Werkmaterial oder kleine Mengen von Genussmitteln)<sup>285</sup> betreffen.

Betroffene, die gemäß § 1 AsylbLG leistungsberechtigt sind, haben bei einer Aufenthaltsdauer von unter 36 Monaten Anspruch auf Sozial- und Gesundheitsleistungen nach den §§ 2, 3 AsylbLG. Diese sind im Vergleich zu den regulären Sozialleistungen nach den SGB II und XII geringer. Im Anschluss an den 36-monatigen Aufenthalt erhal-

ten Leistungsberechtigte nach AsylbLG sogenannte Analogleistungen nach § 2 Abs. 1 AsylbLG i.V.m. SGB XII und Teil 2 SGB IX analog, die in Art und Höhe denen der Sozialhilfe entsprechen.<sup>286</sup>

### Bewertung der Rechtsgrundlage

Hinsichtlich der Probleme der rechtlichen Grundlage wird auf die Ausführungen zum Recht auf Unterkunft in Kapitel 3.7.2 verwiesen.

### Finanzierung zur Sicherung des Lebensunterhalts

#### 12-P-05

Sechs Bundesländer (BY, BE, HH, MV, SL und SH) gaben an, dass Landesmittel für die Unterstützung von Betroffenen im Einzelfall auch für die Alimentierung von deren Lebensunterhalt verfügbar sind (siehe Tabelle 21). In Berlin, Saarland und Schleswig-Holstein können die FBS hierfür auf einen Notfallfonds zugreifen. In Bayern und Hamburg sind Mittel für die Unterstützung Betroffener im Einzelfall in der Landesfinanzierung für die FBS enthalten. In Mecklenburg-Vorpommern konnten Sachkostenmittel der FBS CORRECT! für eine Unterstützung im Einzelfall verwendet werden. Eine konkrete Summe ist dafür im Zuwendungsbescheid nicht festgelegt. Im Jahr 2020 wurden nach Angaben des Landes Sachkostenmittel für die Alimentierung von Betroffenen ausgezahlt.

### 3.7.4 Medizinische Versorgung und psychologische Hilfe

#### 12-P-06

Der Zugang zur Gesundheitsversorgung richtet sich nach dem aufenthaltsrechtlichen beziehungsweise sozialrechtlichen Status der Betroffenen (siehe Kapitel 3.8 und 3.9). Erwerbsfähige Personen, die im Bedarfsfall Bürgergeld erhalten, sind in der gesetzlichen Krankenversicherung pflichtversichert. Für Drittstaatsangehörige, die Leistungen nach dem AsylbLG beziehen, ist der Zugang zur Gesundheitsversorgung demgegenüber stark eingeschränkt und richtet sich nach § 4 und § 6 Abs. 1 AsylbLG. Die Regelung des § 4 Abs. 1 AsylbLG sieht einen Anspruch auf eine erforderliche ärztliche und zahnärztliche Behandlung nur

<sup>284</sup> Ebd., S. 24.

<sup>285</sup> Deutscher Bundestag (1993), S. 8.

<sup>286</sup> Hocks (2020), 769–770.

bei akuten Erkrankungen und Schmerzzuständen vor. Die Behandlung chronischer Erkrankungen ist daher ausgeschlossen.<sup>287</sup> Weiterhin können im Einzelfall darüber hinaus sonstige Leistungen nach § 6 Abs. 1 AsylbLG gewährt werden. Auch eine Psychotherapie und eine für den Erhalt von Gesundheitsleistungen gegebenenfalls erforderliche Sprachmittlung kann gemäß §§ 4, 6 AsylbLG beantragt werden.<sup>288</sup> Bei Betroffenen von Menschenhandel, die eine Aufenthaltsgestattung innehaben, ist bei der Ermessensausübung durch die Sozialämter die EU-Aufnahmerichtlinie zu berücksichtigen.<sup>289</sup> Manche Bundesländer geben auch an Bezieher\*innen von Leistungen nach dem AsylbLG elektronische Gesundheitskarten aus (§ 264 Abs. 1 SGB V),<sup>290</sup> in anderen muss vorab ein Behandlungsschein beim Sozialamt beantragt werden. Analogleistungsempfänger\*innen (s.o.) erhalten eine elektronische Gesundheitskarte ohne Leistungseinschränkungen.<sup>291</sup>

### Mittel für medizinische Versorgung im Einzelfall

Die Bundesländer Bayern, Hamburg, Saarland und Schleswig-Holstein gaben an, dass die Landesmittel für die Unterstützung von Betroffenen im Einzelfall auch für medizinische Versorgung zur Verfügung stehen (siehe Tabelle 21).

### Psychotherapeutische Angebote für Geflüchtete

Die Psychosozialen Zentren für Geflüchtete (PSZ) bieten spezialisierte multiprofessionelle Leistungen an, um dem Versorgungsdefizit für Geflüchtete entgegenzuwirken.<sup>292</sup> Deutschlandweit waren in den Jahren 2022 und 2021 jeweils 47 PSZ, Einrichtungen und Initiativen in der Bundesweiten Arbeitsgemeinschaft der Psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer (BAfF) vernetzt (2020: 43).<sup>293</sup> Im Jahr 2022 wurden 25.861 Kli-

ent\*innen in den befragten PSZ beraten (2020: 19.352; 2021: 21.725). Darunter waren nach Angaben der BAfF überwiegend Personen mit besonderen Schutzbedarfen, wozu auch Betroffene von Menschenhandel zählen.<sup>294</sup> Die Finanzierung der PSZ wurde wesentlich durch Mittel der Länder getragen (2020: 43,3%; 2021: 40,7%; 2022: 36,0%). Hinzu kamen Mittel des Bundes (2020: 8,9%; 2021: 7,0%; 2022: 14,20%), der Kommunen (2020: 9,6%; 2021: 15,0%; 2022: 12,4%) und des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds der EU (2020: 7,3%; 2021: 9,4%; 2022: 5,4%). Die Therapiefinanzierung über Sozialämter, Krankenkassen und Jugendämter machte hingegen nur einen geringen Anteil der Finanzierung aus (2020: 3,7%; 2021: 6,0%; 2022: 6,3%). Weitere Bestandteile der Finanzierung waren Spenden, Stiftungsgelder und sonstige Fördermittel, etwa von Wohlfahrtsverbänden. Die BAfF weist darauf hin, dass sich die Finanzierungsstrukturen und Budgets der einzelnen Zentren stark unterscheiden. Das durchschnittliche Budget der PSZ lag im Jahr 2022 bei 993.961 Euro (2020: 933.247 Euro; 2021: 908.534 Euro).

### 3.7.5 Fazit und Empfehlungen

Betroffene von Menschenhandel haben in Deutschland grundsätzlich ein Recht auf Sozialleistungen, in denen Unterkunft und Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts enthalten sind. Der Zugang zu diesen Rechten gestaltet sich jedoch mitunter schwierig. Dies liegt an der Verknüpfung des sozialrechtlichen mit dem aufenthaltsrechtlichen Status. Die Anwendung der Rechtsgrundlagen ist darüber hinaus auch im Fall von EU-Bürger\*innen nicht in jedem Fall gewährleistet. Die fachliche Weisung der Bundesagentur für Arbeit, die das Recht der Betroffenen

287 Kluth / Heusch (2024), § 4 AsylbLG, Rn. 4.

288 Dass dies in der Praxis vielfach nicht umgesetzt wird oder aufgrund fehlender Kapazitäten nicht umgesetzt werden kann, zeigt etwa der jährliche Versorgungsbericht der Bundesweiten Arbeitsgemeinschaft der Psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer (BAfF) e.V.

289 Die EU-Aufnahmerichtlinie (2013/33/EU) verpflichtet für besonders schutzbedürftige Geflüchtete in Art. 19 Abs. 2 dazu, die „erforderlichen medizinischen und sonstigen Hilfen, einschließlich erforderlichenfalls einer geeigneten psychologischen Betreuung“ zu gewähren. Das bestehende Ermessen ist dann im Bedarfsfall auf Null reduziert und erforderliche Therapien oder die ärztliche Versorgung sowie die hierfür erforderlichen Sprachmittlungskosten sind zu übernehmen; Art. 28 der geänderten Richtlinie (EU) 2024/1346.

290 Gesundheit für Geflüchtete (o.J.): Gesundheitskarte. <http://gesundheit-gefluechtete.info/gesundheitskarte/> (abgerufen am 19.07.2024).

291 Die Kostenübernahme erfolgt zunächst durch die Krankenkasse und wird durch die zuständigen Träger der Sozialhilfe erstattet, § 264 Abs. 7 SGB V.

292 Bundesweite Arbeitsgemeinschaft der Psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer – BAfF e. V. (2023), S. 22 f.

293 Bundesweite Arbeitsgemeinschaft der Psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer – BAfF e. V. (2022, 2023, 2024).

294 Ebd., S. 59.



auf Leistungen auch in den ersten drei Monaten ihres Aufenthaltes klarstellt, ist nicht selten unbekannt, gilt als missverständlich und entfaltet keine Geltung für JobCenter in eigener Trägerschaft.

Darüber hinaus bestehen weitere Defizite beim Zugang von Betroffenen zu Unterstützungsleistungen. Aktuell existieren in allen Bundesländern FBS für Betroffene von Menschenhandel. Es haben jedoch nicht überall Personen aller Geschlechter und Altersgruppen Zugang zu spezialisierter Fachberatung. In fünf Bundesländern wurde keine Fachberatung für Männer und in vier Bundesländern keine für Personen mit diverser Geschlechtsidentität finanziert. Zudem gibt es in zwei Bundesländern nach wie vor keine FBS, die auch zu Arbeitsausbeutung beraten. In weniger als der Hälfte der Bundesländer bestehen Angebote für Betroffene von Menschenhandel zum Zweck der Bettelei, Begehung strafbarer Handlungen und Organentnahme. Die Landesfinanzierung für die FBS ist über den Berichtszeitraum hinweg stabil geblieben und in mehr als der Hälfte der Bundesländer sogar gestiegen. Jedoch erfordern die umfangreichen Leistungen der FBS und die oftmals zeitintensive und lang andauernde Beratung und Betreuung der Betroffenen neben einer Finanzierung in ausreichender Höhe auch finanzielle Stabilität. Bisher erfolgt die Finanzierung durch die Bundesländer fast ausschließlich in Form von Projektförderung.

Mit der Neufassung der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel werden die Mitgliedstaaten in Art. 11 Abs. 5 a explizit zur Bereitstellung von Schutzunterkünften und anderen geeigneten, vorläufigen Unterbringungsstrukturen in ausreichender Anzahl verpflichtet. Spezialisierte Schutzunterkünfte sind aktuell nicht in allen Bundesländern vorhanden. FBS weichen teilweise auf das Hilfesystem für von Gewalt betroffene Frauen aus. Diese Möglichkeit kommt jedoch nicht für alle Betroffenen in Frage und wird auch nicht durch alle Träger des Frauenhilfesystems angeboten. Auch für gewaltbetroffene Männer existieren Unterstützungsstrukturen, die bisher jedoch nicht für die Unterbringung Betroffener von Menschenhandel genutzt werden. Angaben einzelner Einrichtungen weisen darauf hin, dass es hierfür an entsprechenden Schutz-

konzepten fehlt. Einige Bundesländer stellen Mittel in Form von Fonds oder Sachmitteln bereit, aus denen die FBS eine sichere und dezentrale Unterbringung für einzelne Betroffene sowie weitere Unterstützung, beispielsweise Geld für Kleidung oder Lebensmittel, bezahlen können. Dabei bestehen jedoch Einschränkungen, für welche Betroffengruppen die Mittel eingesetzt werden können in Bezug auf Ausbeutungsformen und Geschlechter. Zudem sind die Mittel teils für spezifische Zwecke bestimmt und können beispielsweise nicht immer auch für Bedarfe des täglichen Lebens oder medizinische Versorgung eingesetzt werden.

Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel empfiehlt in Hinblick auf die Unterstützung Betroffener von Menschenhandel:

- **Zugang zu Leistungen verbessern:** Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel empfiehlt, das Aufenthaltsrecht beziehungsweise die Gewährleistung von Leistungen nicht an das Ermittlungs- oder Strafverfahren zu knüpfen (siehe auch Kapitel 3.9). Zumindest aber sollte zur Erleichterung des Verfahrens gesetzlich festgeschrieben werden, dass die Identifizierung von (potenziell) Betroffenen als solche auch durch die entsprechende Stellungnahme einer spezialisierten FBS festgestellt werden kann. Die Leistungsberechtigung für betroffene EU-Bürger\*innen in den ersten drei Monaten sollte sich unmissverständlich aus § 7 SGB II direkt ergeben.
- **Beratungslandschaft flächendeckend für alle Ausbeutungsformen und Betroffenenengruppen ausbauen:** Der Zugang zu spezialisierter Fachberatung muss in allen Bundesländern flächendeckend und niedrigschwellig für alle Altersgruppen, Geschlechter und Ausbeutungsformen gewährleistet sein. Daher wird den Ländern empfohlen, bestehende Strukturen zur Fachberatung, insbesondere auch unter Berücksichtigung ländlicher Regionen, auszubauen, indem entsprechende Ressourcen für den Auf- und Ausbau zusätzlicher Expertise und Betreuungskapazitäten bereitgestellt werden. Dabei sollten bestehende Expertise und Erfahrung innerhalb der Beratungslandschaft und der bundesweiten Fachorganisationen einbezogen werden.

- **FBS angemessen finanzieren:** Die FBS decken ein umfassendes Spektrum an oftmals langfristigen und zeitintensiven Beratungs- und Unterstützungsleistungen ab. Es ist dringend erforderlich, dass die FBS dafür dauerhaft eine ausreichende und verlässliche Finanzierung erhalten.
- **Angemessene und sichere Unterkünfte für alle Betroffenen gewährleisten:** Die Änderungen der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel verpflichten die Mitgliedstaaten künftig in Art. 11 Abs. 5a, Schutzunterkünfte und andere geeignete vorläufige Unterbringungen in ausreichender Zahl und leicht zugänglich bereitzustellen. Alle Bundesländer sollten daher Schutzunterkünfte für alle Geschlechter und Altersgruppen vorhalten, die dem Standard einer angemessenen und sicheren Unterkunft entsprechen.
- **Versorgung von Betroffenen finanziell absichern:** Alle FBS bundesweit sollten Zugriff auf Mittel für eine schnelle und unbürokratische Unterstützung von Betroffenen haben, um Versorgungslücken zu überbrücken, die beispielsweise durch fehlende Leistungsansprüche oder lange Bearbeitungszeiten in Behörden entstehen. Dabei sollten die Mittel flexibel und den Bedarfen entsprechend für dezentrale Unterkünfte, Lebensmittel, medizinische Versorgung, Sprachmittlung oder auch Rechtsberatung eingesetzt werden können. Die Kriterien für die Bewilligung der Mittel sollten niedrigschwellig und transparent sein, um zu verhindern, dass die FBS mit dem Vorschuss von Geldern ein finanzielles Risiko eingehen.
- **Psychosoziale Versorgung stärken:** Eine flächendeckende und langfristige Finanzierung von PSZ wird empfohlen, um den Zugang zu psychologischer und therapeutischer Versorgung auch für Personen sicherzustellen, die nach dem AsylbLG nur eingeschränkten Zugang zu Leistungen haben.

### 3.8 Erholungs- und Bedenkzeit

Deutschland ist nach Art. 13 Abs. 1 S. 1 der Europaratskonvention gegen Menschenhandel dazu verpflichtet, Betroffenen von Menschenhandel eine sogenannte **Erholungs- und Bedenkzeit** zu gewähren. Jeder Vertragsstaat muss dies im innerstaatlichen Recht durch eine gesetzliche Regelung oder in ähnlich rechtssicherer Form verankern.<sup>295</sup> Das spiegelt sich auch in Art. 11 Abs. 6 der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel wider, welche auf die Richtlinie 2004/81/EG (Richtlinie über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Opfer des Menschenhandels)<sup>296</sup> verweist, in deren Artikel 6 die Bedenkzeit geregelt ist. Die Erholungs- und Bedenkzeit muss unabhängig von einer Kooperation in einem Strafverfahren gewährt werden. Dies ergibt sich neben dem Wortlaut von Artikel 13 der Europaratskonvention aus dem Sinn und Zweck der Bedenkzeit selbst. Sie soll den Betroffenen ermöglichen, sich zu erholen und sich dem Einflussbereich der Menschenhändler\*innen zu entziehen. Erholung bedeutet in diesem Zusammenhang beispielsweise die Gelegenheit, sich von erlittenen körperlichen Übergriffen zu erholen. Dazu gehört auch, dass Betroffene ein Mindestmaß an psychischer Stabilität wiedererlangt haben.<sup>297</sup> Zudem soll die Erholungs- und Bedenkzeit nach Art. 13 Abs. 1 S. 2 eine informierte und fundierte Entscheidung darüber ermöglichen, ob eine Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden gewünscht ist. Das beinhaltet, dass Betroffene über verfügbare Schutz- und Hilfsmaßnahmen sowie Möglichkeiten eines Gerichtsverfahrens gegen die Menschenhändler\*innen informiert werden.<sup>298</sup> Die Erholungs- und Bedenkzeit muss allen Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit, die sich rechtswidrig („unlawfully“) im Bundesgebiet aufhalten, sowie Betroffenen aller Ausbeutungsformen gewährt werden.<sup>299</sup> Sie sollte bereits vor Abschluss des Identifizierungsprozesses gewährt werden, sobald es konkrete Anhaltspunkte dafür gibt, dass es sich um eine von

<sup>295</sup> Europarat (2005), Ziff. 173.

<sup>296</sup> Richtlinie 2004/81/EG des Rates vom 29. April 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 (L 261/19).

<sup>297</sup> Europarat (2005) Ziff. 173.

<sup>298</sup> Ebd. Ziff. 174.

<sup>299</sup> Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (2019b), Ziff. 184.

**Tabelle 22: Indikatoren für das Monitoring von Maßnahmen zur Gewährleistung der Erholungs- und Bedenkzeit**

ID	Bezeichnung
13-S-01	Gesetzliche Regelungen zur Einräumung einer Erholungs- und Bedenkzeit
10/Ü-P-01	Anzahl der Schulungen zu Menschenhandel
13-E-01	Anzahl der gewährten Bedenk- und Stabilisierungsfristen

Menschenhandel betroffene Person handelt.<sup>300</sup> Für die Dauer von mindestens 30 Tagen dürfen keine aufenthaltsbeendenden Maßnahmen vollstreckt werden. Die Vertragsstaaten müssen die gesetzlichen Rahmenbedingungen dafür schaffen, dass Personen während der Erholungs- und Bedenkzeit in dem jeweiligen Vertragsstaat bleiben dürfen. Es ist den Vertragsstaaten überlassen, welchen Rechtsrahmen sie für den i.S.d. Art. 13 Abs. 1 der Europaratskonvention erlaubten Aufenthalt wählen.<sup>301</sup> Den Betroffenen müssen Dokumente, die den Aufenthalt im Hoheitsgebiet während dieser Zeit erlauben, ausgehändigt werden.<sup>302</sup>

Art. 13 Abs. 2 der Europaratskonvention verpflichtet jede Vertragspartei, den Personen, denen eine Erholungs- und Bedenkzeit eingeräumt wird,

**Anspruch auf Unterstützungsleistungen** nach Art. 12 Abs. 1 und Abs. 2 der Europaratskonvention zu gewähren.<sup>303</sup> Dies betrifft insbesondere die Sicherstellung von Lebensunterhalt, Unterkunft, materieller Hilfe, psychologischer Unterstützung, die Gewährleistung von Übersetzungs- und Dolmetscherdiensten sowie die Beratung und Information über die zustehenden Rechte und zur Verfügung stehenden Dienste während der Erholungs- und Bedenkzeit. Zu den Verpflichtungen zur Gewährung von Unterstützung in Form von materieller Unterstützung und Unterkunft wird auf die Kapitel 3.7.2 und 3.7.3 verwiesen.

Aufgrund der Vorgaben wurden die in Tabelle 22 dargestellten Indikatoren entwickelt. Anhand dieser Indikatoren wird der Ist-Zustand der Umsetzung der Vorgaben abgebildet. Künftig können darauf basierend Fortschritte gemessen und politische Ziele formuliert werden.

### 3.8.1 Rechtliche Umsetzung

#### 13-S-01

Im deutschen Recht ist die Erholungs- und Bedenkzeit in § 59 Abs. 7 AufenthG als verlängerte Ausreisefrist („Bedenk- und Stabilisierungsfrist“) ausgestaltet, die an eine bestehende Ausreisepflicht anknüpft.<sup>304</sup> Im Falle konkreter Anhaltspunkte, dass Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit Betroffene einer Straftat nach §§ 232 bis 233a StGB sind, ist eine Ausreisefrist von mindestens drei Monaten festzusetzen. In dieser Zeit dürfen keine aufenthaltsbeendenden Maßnahmen vollzogen werden. Sie ist grundsätzlich so zu bemessen, dass die Person eine Entscheidung über ihre Aussagebereitschaft nach § 25 Abs. 4a S. 2 Nr. 3 AufenthG treffen kann (§ 59 Abs. 7 S. 1 AufenthG).

Bei Festlegung, Aufhebung oder Verkürzung der erweiterten Ausreisefrist sind nach § 72 Abs. 6 AufenthG Staatsanwaltschaft oder Strafgericht zu beteiligen. Sofern der Ausländerbehörde die zuständige Staatsanwaltschaft noch nicht bekannt ist, beteiligt sie gemäß § 72 Abs. 6 S. 2 AufenthG die für den Aufenthaltsort zuständige Polizeibehörde.

300 Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (2015), Ziff. 151.

301 Europarat (2005), Ziff 178.

302 Ebd.

303 Ebd., Ziff. 179; Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (2024), Ziff. 217.

304 Die Norm überträgt die dort geltenden Bestimmungen auch auf Betroffene von illegaler Beschäftigung. Auf letztere findet die Richtlinie 2009/52/EG (Sanktionsrichtlinie) Anwendung.

Handlungsleitende Angaben für die zuständigen Behörden – beispielsweise ab wann das Vorliegen von konkreten Anhaltspunkten für Menschenhandel anzunehmen ist – finden sich in den Verfahrenshinweisen des BMI,<sup>305</sup> in den Verfahrenshinweisen zum Aufenthaltsgesetz der Länder oder in Kooperationsvereinbarungen der Länder<sup>306</sup> sowie in den Dienstanweisungen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF).<sup>307</sup> Nach den nicht verbindlichen Verfahrenshinweisen des BMI ist die plausible Aussage der Person, sie sei Betroffene\*r einer in § 25 Abs. 4a S. 1 AufenthG i.V.m. §§ 232 bis 233a StGB genannten Straftat, grundsätzlich ausreichend. Berücksichtigt werden soll dabei, dass Betroffene anfangs häufig (noch) nicht in der Lage sind, ihre Situation vollständig darzulegen. Zudem soll es ausreichend sein, wenn Polizei oder Staatsanwaltschaft angeben, dass ihnen konkrete Anhaltspunkte bekannt sind. Kommen die Hinweise auf die Betroffeneneneigenschaft von einer Fachberatungsstelle (FBS), kann das im Wege des Ermessens von den Behörden berücksichtigt werden.

In welcher Rechtsform die verlängerte Ausreisefrist gesetzt wird, ist in den Ländern unterschiedlich geregelt. Art. 13 Abs. 1 der Europaratskonvention gegen Menschenhandel sowie Artikel 6 der Richtlinie über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Opfer des Menschenhandels, enthalten keine Vorgaben zur Rechtsnatur der gewährten Erholungs- und Bedenkzeit.<sup>308</sup> Es ist lediglich geregelt, dass Betroffene sich während dieser Zeit im Vertragsstaat beziehungsweise Mitgliedstaat aufhal-

ten dürfen. In einigen Bundesländern kann eine Duldung erteilt werden (etwa in Baden-Württemberg),<sup>309</sup> in anderen Bundesländern (etwa in Berlin) wird eine Grenzübertrittsbescheinigung (GÜB) ausgestellt.<sup>310</sup>

Sachlich zuständig für die Entscheidung über die Festlegung, Aufhebung oder Verkürzung der erweiterten Ausreisefrist ist die Ausländerbehörde (§ 59 Abs. 7 S. 1 i.V.m. § 71 AufenthG). Das BAMF hat die Norm bei Setzung einer Ausreisefrist und Erlass einer Abschiebungsandrohung im Rahmen des Asylverfahrens entsprechend anzuwenden.<sup>311</sup> Auch im Falle sogenannter Dublin-Überstellungen, d.h. einer Überstellung in den für das Asylverfahren zuständigen Mitgliedstaat, ist eine Erholungs- und Bedenkzeit zu gewähren. Die Dublin-III-Verordnung<sup>312</sup> enthält keine dem § 59 Abs. 7 S. 2 AufenthG entsprechende Bedenkfrist für Betroffene von Menschenhandel, denn einer vorherigen Androhung und Fristsetzung bedarf es nach § 34a Abs. 1 S. 3 AsylG im Rahmen der Abschiebungsanordnung nach § 34a Abs. 1 S. 1 AsylG nicht. Die Erholungs- und Bedenkzeit im Sinne einer verlängerten Ausreisefrist wurde daher in der Vergangenheit mitunter nicht gewährt,<sup>313</sup> wenn nach der Dublin-III-Verordnung ein anderer Mitgliedstaat zuständig war und auch das Selbsteintrittsrecht<sup>314</sup> nicht ausgeübt wurde. Im Jahr 2022 hat der EuGH geurteilt: Entscheidungen zur Überstellung in einen anderen Mitgliedstaat nach der Dublin-III-Verordnung dürfen während der Erholungs- und Bedenkzeit zwar erlassen, aber nicht vollstreckt werden.<sup>315</sup> Denn dies würde dazu führen, dass

305 Bundesministerium des Innern (2009).

306 Beispielsweise in den Verfahrenshinweisen zum Aufenthalt in Berlin (VAB) oder im Leitfaden zur Bekämpfung von Menschenhandel in Baden-Württemberg.

307 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2023a).

308 Europarat (2005), Ziff. 178.

309 Ministerium für Soziales, Gesundheit und Integration Baden-Württemberg (2023), S. 23.

310 Landesamt für Einwanderung Berlin (2024), S. 467–477.

311 Verwaltungsgericht Düsseldorf (2017): Urteil vom 12.06.2017, Az. 7 K 6086/17 A.

312 Zuständigkeitsverordnung Nr. 604/2013 (Dublin III-VO). Die Verordnung legt Regelungen zur Bestimmung des Mitgliedstaates fest, der für die Durchführung eines Asylverfahrens zuständig ist.

313 VG Ansbach 17. Kammer (2020): Beschluss vom 27.01.2020, Az. AN 17 S 19.51203, Rn. 31.

314 Im Rahmen des Dublin-Verfahrens prüfen die Sonderbeauftragten des BAMF eine mögliche Reviktimisierungsgefahr im Hinblick auf den Ersteinreisestaat. Wird diese angenommen, führt die Ausübung des Selbsteintrittsrechts dazu, dass Überstellungen in den ansonsten für die Prüfung des Asylantrags zuständigen Mitgliedstaat nicht durchgeführt werden, sondern Deutschland den Asylantrag prüft, S. 107–108 DA-Dublin 12/2022.

315 Zu Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie 2004/81/EG des Rates vom 29.4.2004 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; EuGH (2022): Urteil vom 20.10.2022, Aktenzeichen C-66/21.

Betroffene die ihnen zustehende Unterstützung nicht mehr in Anspruch nehmen könnten. Auch könnte eine mögliche Kooperation bei den strafrechtlichen Ermittlungen oder dem Strafverfahren beeinträchtigt werden.<sup>316</sup>

Auch Art. 11a Abs. 1 der reformierten EU-Richtlinie gegen Menschenhandel<sup>317</sup> verpflichtet die Mitgliedstaaten, die Komplementarität und Koordination zwischen den an den Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels beteiligten Behörden und den Asylbehörden sicherzustellen.

Schließlich verpflichtet § 59 Abs. 7 S. 4 AufenthG die Ausländerbehörden oder durch sie beauftragte Stellen, die betroffene Person bei Festsetzung der Ausreisefrist über die geltenden Regelungen, Programme und Maßnahmen für Betroffene von Menschenhandel zu informieren. Hiervon erfasst sind die Informationen zur Betreuung durch die FBS, zur Aufnahme in polizeiliche Zeugenschutzprogramme, zur Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4a AufenthG oder zum Zugang zu Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes.<sup>318</sup>

### **Bewertung der Rechtsgrundlage**

Zunächst ist festzustellen, dass § 59 Abs. 7 AufenthG schon nach seinem Wortlaut nicht als Erholungszeit ausgestaltet ist. Vielmehr ist die Norm im Rahmen einer verlängerten Ausreisefrist unter der Überschrift „Androhung der Abschiebung“ geregelt anstatt als vorübergehend erlaubter Aufenthalt im Sinne einer Bedenk- und Erholungszeit. Zudem verweist § 59 Abs. 7 AufenthG auf § 25 Abs. 4a und 4b AufenthG. Es wird damit bereits ein Bezug zu einer Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden beziehungsweise zu der Aussagebereitschaft der Betroffenen hergestellt.

Weiterhin setzt das Beteiligungserfordernis von Polizei, Staatsanwaltschaft beziehungsweise Strafgerichten, das durch § 72 Abs. 6 AufenthG vor der

Festlegung, Aufhebung oder Verkürzung einer Ausreisefrist nach § 59 Abs. 7 AufenthG vorgeschrieben ist, voraus, dass es überhaupt ein Strafverfahren gibt, was typischerweise die Aussage der betroffenen Person voraussetzt. Sind die gegenüber der Ausländerbehörde vorgebrachten Anhaltspunkte für Menschenhandel bei den Ermittlungsbehörden noch nicht bekannt, muss die Staatsanwaltschaft bei einem Anfangsverdacht auf Grund des Legalitätsprinzips ein Ermittlungsverfahren einleiten und Betroffene als Zeug\*innen befragen. Nach Art. 13 Abs. 1 der Europaratskonvention gegen Menschenhandel sollen Betroffene aber während der Erholungs- und Bedenkzeit erst noch über ihre Mitwirkung am Strafverfahren befinden können.<sup>319</sup>

Beteiligung im Sinne des § 72 Abs. 6 AufenthG heißt nicht, dass eine Zustimmung eingeholt werden muss. Die Polizei, die Staatsanwaltschaft oder das Gericht sind jedoch anzuhören.<sup>320</sup> In den Verfahrenshinweisen in Berlin wird vor der Entscheidung, ob eine Bedenkfrist erteilt wird, eine einzelfallbezogene Einschätzung der Polizei oder Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) zu der Frage verlangt, ob die betroffene Person als Zeug\*in in Frage kommt.<sup>321</sup> Eine Bescheinigung durch die Polizei über das Vorliegen konkreter Anhaltspunkte wird auch in anderen Bundesländern in der Regel nur dann ausgestellt, wenn bereits persönlicher Kontakt der Betroffenen mit der Polizei bestand.<sup>322</sup> Es wird berichtet, dass es bei der Gewährung der Bedenk- und Stabilisierungsfrist wegen des Beteiligungserfordernisses von Polizei, Staatsanwaltschaft und Strafgericht gemäß § 72 Abs. 6 AufenthG regelmäßig zu erheblichen Verzögerungen kommt.<sup>323</sup> Dies führt im Ergebnis dazu, dass Betroffene nicht unmittelbar Zugang zu den ihnen zustehenden Rechten wie Unterkunft und materielle Unterstützung erhalten.<sup>324</sup> Der Kontakt mit Strafverfolgungsbehörden während der Erholungs- und Bedenkzeit kann für Betroffene zudem

<sup>316</sup> EuGH (2022): Urteil vom 20.10.2022, Aktenzeichen C-66/21, Rn. 61–62.

<sup>317</sup> Richtlinie (EU) 2024/1712 Richtlinie (EU) 2024/1712 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 zur Änderung der Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer.

<sup>318</sup> Hailbronner u. a. (2023), § 59, Rn. 121.

<sup>319</sup> Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (2024), Ziff. 213, 217.

<sup>320</sup> Hofmann (2023), § 72, Rn. 60.

<sup>321</sup> Landesamt für Einwanderung Berlin (2024), S. 468.

<sup>322</sup> Krug (2023), S. 30.

<sup>323</sup> Ebd., S. 31.

<sup>324</sup> Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (2024), Ziff. 216; Krug (2023), S. 31.



belastend sein und widerspricht deren Sinn und Zweck. Hier könnte die Beteiligung von spezialisierten FBS zu einer zügigeren Bearbeitung der Behörden beitragen.

### 3.8.2 Schulungen für relevante Behörden

10/Ü-P-01

Schulungen zur Sensibilisierung der Mitarbeiter\*innen relevanter Behörden, wie Ausländer- und Leistungsbehörden, zu Menschenhandel und den Rechten Betroffener können dabei unterstützen, dass diese ihre Rechte durchsetzen können und eine Erholungs- und Bedenkzeit in der Praxis auch tatsächlich gewährt wird.

Für den Zeitraum 2020 bis 2022 wurden 11 Veranstaltungen angegeben, in denen Mitarbeiter\*innen von Ausländerbehörden durch Bundesbehörden oder bundesweite Fachorganisationen zu Menschenhandel geschult wurden. Dabei wurden 3 Schulungen für Mitarbeiter\*innen in Nordrhein-Westfalen und 1 für Mitarbeiter\*innen in Baden-Württemberg angegeben. Bei den übrigen Veranstaltungen handelt es sich um Onlineveranstaltungen von ECPAT Deutschland e.V. (ECPAT) und dem Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e.V. (KOK), bei denen die Herkunftsbundesländer der Teilnehmer\*innen nicht ausgewiesen werden konnten. Zudem wurden auch Daten zu Schulungen erhoben, die durch einzelne FBS durchgeführt wurden. 2021 wurden nach Angaben der Bundesländer 4 Schulungen durch FBS umgesetzt, 2020 und 2022 jeweils 2, und zwar in Baden-Württemberg, Berlin, Hessen, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt. Daten zu Aus- und Fortbildungsprogrammen der Behörden der Behörden wurden nicht erhoben.

### 3.8.3 Erteilung von Bedenk- und Stabilisierungsfristen in der Praxis

13-E-01

GRETA weist darauf hin, dass zivilgesellschaftliche Organisationen die uneinheitliche Praxis bei der Gewährung von Bedenk- und Stabilisierungsfristen kritisieren.<sup>325</sup> Zur Anzahl der gewährten verlänger-

ten Ausreisefristen im Sinne einer Bedenk- und Stabilisierungsfrist (§ 59 Abs. 7 AufenthG) stehen bundesweit flächendeckend keine Daten zur Verfügung. Unterschiede hinsichtlich der Anzahl der gewährten verlängerten Ausreisefristen zwischen den Ländern lassen sich somit nicht belegen. Für das Land Berlin wurden jedoch Daten bereitgestellt, die als Pilot-Erhebung dargestellt werden. Die durch das Landesamt für Einwanderung (LEA) zur Verfügung gestellten Daten zeigen beispielhaft, wie eine statistische Erfassung erfolgen kann, und können so eine künftige Erfassung in weiteren Bundesländern vorantreiben.

#### Pilot Berlin : Erholungs- und Bedenkzeiten

Das Berliner Landesamt für Einwanderung (LEA) erteilt verlängerte Ausreisefristen nach § 59 Abs. 7 AufenthG in Form von Grenzübertrittsbescheinigungen.<sup>326</sup> Die Anzahl der verlängerten Ausreisefristen, die in den Berichtsjahren erteilt wurden, variiert, wobei die Zahl im Jahr 2022 mit 17 erteilten Fristen deutlich höher war als in den übrigen Jahren:

2020: **5** | 2021: **1** | 2022: **17** | 2023: **4**

Die von GRETA empfohlene<sup>327</sup> Aufschlüsselung der Anzahl der Personen, denen eine Erholungs- und Bedenkzeit gewährt wurde, nach Geschlecht, Alter, Staatsangehörigkeit und Ausbeutungsform liegt für die Berichtsjahre 2020 bis 2022 nicht vor. Beginnend mit dem Jahr 2023 können jedoch künftig entsprechend aufgeschlüsselte Daten erhoben und an die Berichterstattungsstelle übermittelt werden (siehe Tabelle 23).<sup>328</sup>

Die Zahlen der Betroffenen, die zum ersten Mal in einem Kalenderjahr beraten wurden, liegen für die meisten FBS in Berlin nicht vor. Insgesamt wurden jedoch über 278 (2020), 233 (2021) und 242 (2022) Betroffene in Berlin beraten.<sup>329</sup> Der Aufenthaltsstatus der Betroffenen ist nicht bekannt.

<sup>325</sup> Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (2024), Ziff. 215.

<sup>326</sup> Landesamt für Einwanderung Berlin (2024), S. 473.

<sup>327</sup> Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (2019b), Ziff. 55, 184.

<sup>328</sup> Bei primär geheimhaltungsbedürftigen Fallzahlen (0, 1 und 2) wird zum Schutz der Betroffenen auf eine genaue Darstellung der Anzahl verzichtet: Statistisches Bundesamt (2018), S. 107.

<sup>329</sup> Hierfür gelten die in Kapitel 2.4.2 beschriebenen Einschränkungen.



**Tabelle 23: Erteilte Bedenk- und Stabilisierungsfristen im Land Berlin (2023)**

Merkmale	Fälle
Staatsangehörigkeit <sup>A</sup>	Südasien, Südostasien, Westafrika
Alter	> 21
Geschlecht	männlich, weiblich
Ausbeutungsform	Zwangsarbeit, Zwangsprostitution

<sup>A</sup> Um eine Deanonymisierung von Personen aufgrund persönlicher Merkmale auszuschließen, wurden die Angaben zu Staatsangehörigkeit und Alter in Kategorien zusammengefasst.

Quelle: DIMR Monitor (2024): Angaben des LEA, N= 4 Fälle

Im Datentool des KOK kann für die eingetragenen Beratungsfälle erfasst werden, ob eine „Bedenk- und Stabilisierungsfrist“ beantragt wurde und ob die Betroffenen diese erhalten haben. Im Jahr 2022 wurde demnach in 151 der im Datentool erfassten Beratungsfälle, in denen hierzu Angaben gemacht wurden, eine Bedenk- und Stabilisierungsfrist beantragt.<sup>330</sup> Die Angaben zu Beratungsfällen im Datentool erfolgen nur mit Einverständnis der Klient\*innen. Nicht immer werden daher alle Felder im Datentool befüllt.<sup>331</sup> In 135 Fällen wurde 2022 die Frist gewährt. Im Jahr zuvor waren es 125 Fälle, in denen die Frist beantragt, und 119, in denen die Frist gewährt wurde. Die Beantragung erfolgte überwiegend ohne Bestätigung der Polizei oder Staatsanwaltschaft (2021: 109 Fälle, 2022: 123 Fälle). Je nach Bundesland kann eine solche Bestätigung erforderlich sein (siehe Kapitel 3.8.1). Warum sie in den im Datentool erfassten Fällen mehrheitlich nicht vorlag, lässt sich hier nicht eindeutig feststellen. Der Anteil der Beratungsfälle, in denen Angaben zur Beantragung einer „Bedenk- und Stabilisierungsfrist“ gemacht wurden, lag in beiden Jahren bei deutlich weniger als der Hälfte. Somit lässt sich nur eingeschränkt beantworten, inwiefern Betroffene ihr Recht auf eine Erholungs- und Bedenkzeit in der Praxis durchsetzen können. Der KOK weist auf Berichte aus der Praxis hin, nach denen sich vermehrt

Schwierigkeiten dabei ergeben, eine „Bedenk- und Stabilisierungsfrist“ zu erhalten.<sup>332</sup>

### 3.8.4 Fazit und Empfehlungen

Das Beteiligungserfordernis in § 72 Abs. 6 S. 1 2. HS und S. 2 AufenthG widerspricht dem Sinn und Zweck der Erholungs- und Bedenkzeit im Sinne der Europaratskonvention gegen Menschenhandel. Nach dieser Regelung müssen Betroffene in der Praxis für den Nachweis von konkreten Anhaltspunkten bereits Kontakt mit den Strafverfolgungsbehörden aufnehmen, welche nach dem Legalitätsprinzip ermitteln müssen. Über eine Kooperation sollen die Betroffenen aber während der Erholungs- und Bedenkzeit erst befinden. Wie häufig „Bedenk- und Stabilisierungsfristen“ im Sinne einer verlängerten Ausreisefrist in der Praxis gewährt werden, lässt sich derzeit nicht datenbasiert beantworten.

Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel empfiehlt in Hinblick auf die Gewährleistung einer Erholungs- und Bedenkzeit für Betroffene von Menschenhandel:

- **Feststellung von konkreten Anhaltspunkten durch spezialisierte FBS ermöglichen:** Zur zügigeren Entscheidung über die Festlegung, Aufhebung oder Verkürzung einer Ausreisefrist nach § 59 Abs. 7 AufenthG sollte gesetzlich geregelt werden, dass im

<sup>330</sup> DIMR Monitor (2024): Angaben des KOK; siehe auch Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e.V. (2023a), S.23.

<sup>331</sup> Im Jahr 2022 wurden in 251 Fällen Angaben zur Beantragung einer Stabilisierungs- und Bedenkfrist gemacht (2021: 125). Für das Jahr 2020 konnten keine Angaben zur Bedenk- und Stabilisierungsfrist ausgewertet werden.

<sup>332</sup> Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e. V. (2023a), S. 23.

ausländerbehördlichen Verfahren auch die Feststellung von konkreten Anhaltspunkten mittels einer Stellungnahme einer spezialisierten FBS möglich und ausreichend ist.<sup>333</sup>

Darüber hinaus sollte eine **Streichung des Erfordernisses der Beteiligung** von Polizei, Staatsanwaltschaft und Strafgericht gemäß § 72 Abs. 6 S. 1, 2. HS und S. 2 im Hinblick auf die Fristsetzung nach § 59 Abs. 7 AufenthG geprüft werden.

- **Erholungs- und Bedenkzeit auch im Rahmen von Überstellungen in einen anderen Mitgliedstaat gewährleisten:** Es wird empfohlen, im Rahmen der Anordnung von Überstellungen nach § 34a Abs. 1 AsylG, die nach Satz 3 keine vorherige Androhung und Fristsetzung voraussetzen, das Recht auf eine Erholungs- und Bedenkzeit für Betroffene klarzustellen und eine entsprechende Regelung in die Norm aufzunehmen.
- **Ausländerbehörden schulen:** Die erhobenen Daten weisen darauf hin, dass Mitarbeiter\*innen von Ausländerbehörden nicht flächendeckend durch einschlägige Fachorganisationen und FBS zum Thema Menschenhandel geschult werden. Es wird daher empfohlen, dass diese Behörden die bestehenden Angebote der Fortbildung und Sensibilisierung zu Menschenhandel und Rechten von Betroffenen verstärkt wahrnehmen und die Fachberatungsstellen entsprechende Ressourcen erhalten.
- **Datengrundlage für Aussagen zur Anwendung der Bedenk- und Stabilisierungsfrist schaffen:** Derzeit stehen keine Daten dazu zur Verfügung, wie häufig verlängerte Ausreisefristen im Sinne einer Bedenk- und Stabilisierungsfrist (§ 59 Abs. 7 AufenthG) in Deutschland für Betroffene von Menschenhandel gewährt werden. Den Ländern wird empfohlen, analog zur Pilot-Erhebung in Berlin entsprechende Daten, aufgeschlüsselt nach Geschlecht, Alter,

Staatsangehörigkeit und Ausbeutungsform, zu erheben.

### 3.9 Aufenthaltstitel

Art. 14 Abs. 1 der Europaratskonvention gegen Menschenhandel verpflichtet Deutschland, einen **verlängerbaren Aufenthaltstitel** für Betroffene vorzusehen, wenn der Aufenthalt **entweder aufgrund der persönlichen Situation oder für die Zusammenarbeit im Ermittlungs- und Strafverfahren** erforderlich ist. Es ist nach der Konvention also ausreichend, wenn die Vertragsstaaten lediglich einen Aufenthaltstitel für den Fall einer Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden schaffen.<sup>334</sup> Die Art der Zusammenarbeit, die im Ermittlungs- oder Strafverfahren erfolgen muss, wird nicht konkretisiert.<sup>335</sup> Die persönliche Situation, aufgrund derer die Vertragsstaaten einen Aufenthaltstitel vorsehen können, kann sich auf die gesundheitliche oder familiäre Situation oder die Sicherheit der Betroffenen beziehen.<sup>336</sup> Die Festlegung der konkreten Dauer, für die der Aufenthaltstitel erteilt wird, ist den Vertragsstaaten überlassen. In Bezug auf die Dauer verweist der Erläuternde Bericht beispielhaft auf die Richtlinie 2004/81/EG.<sup>337</sup> Nach dieser Richtlinie muss der Aufenthalt für mindestens sechs Monate gewährt werden.<sup>338</sup> Die EU-Richtlinie gegen Menschenhandel geht nicht auf die Bedingungen für den Aufenthalt von Betroffenen von Menschenhandel im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten ein, da diese Bedingungen bereits durch die Richtlinie über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Opfer des Menschenhandels und die Richtlinie 2004/38/EG (EU-Freizügigkeitsrichtlinie) geregelt werden.<sup>339</sup>

Die Konvention sieht vor, dass Aufenthaltstitel für betroffene Kinder und Jugendliche „unter Berücksichtigung des Wohles des Kindes ausgestellt und

<sup>333</sup> Zu Qualitätsstandards für spezialisierte FBS, vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte (2024a), S. 11.

<sup>334</sup> Europarat (2005), Ziff. 183.

<sup>335</sup> Ebd., Ziff. 182-185.

<sup>336</sup> Ebd., Ziff. 184.

<sup>337</sup> Ebd., Ziff. 187; Richtlinie 2004/81/EG des Rates vom 29. April 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.

<sup>338</sup> Art. 8 Abs. 3 der Richtlinie 2004/81/EG.

<sup>339</sup> Erwägungsgrund 17.

gegebenenfalls unter denselben Bedingungen verlängert werden“ (Art. 14 Abs. 2). Durch die Aufnahme dieses speziellen Absatzes für Kinder wurde klargestellt, dass die Erteilung eines Aufenthaltstitels für Kinder und Jugendliche nicht von ihrer Kooperation im Ermittlungs- oder Strafverfahren oder ihrer persönlichen Situation abhängig ist. Im Einklang mit dem Kindeswohl zu handeln, bedeutet, dass der Entscheidungsprozess eine Bewertung der möglichen Auswirkungen der Entscheidung auf die Kinder und Jugendlichen beinhalten muss.<sup>340</sup> Bei der Beurteilung des Kindeswohls sind verschiedene Faktoren zu berücksichtigen. Dazu zählt die durch kindgerechte Anhörung zu ermittelnde Sichtweise des Kindes/Jugendlichen, das familiäre Umfeld, der Schutz und die Sicherheit des Kindes/Jugendlichen sowie eine mögliche Gefährdung.<sup>341</sup>

Aufgrund der Vorgaben wurden die in Tabelle 24 dargestellten Indikatoren entwickelt. Anhand dieser Indikatoren wird der Ist-Zustand der Umsetzung der Vorgaben abgebildet. Künftig können darauf basierend Fortschritte gemessen und politische Ziele formuliert werden.

### 3.9.2 Rechtliche Umsetzung in Deutschland

14-S-01 14-S-02

In Deutschland wurde mit § 25 Abs. 4a Aufenthaltsgesetz (AufenthG) ein Aufenthaltstitel im Fall der Kooperation der Betroffenen im Ermittlungs- oder Strafverfahren geschaffen. Danach soll (Regelanspruch) einer Person, die Betroffene einer Straftat nach den §§ 232 bis 233a des Strafgesetzbuches geworden ist, eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, auch wenn sie vollziehbar ausreisepflichtig ist. Voraussetzungen für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis sind, dass

1. die Anwesenheit im Bundesgebiet für ein Strafverfahren wegen dieser Straftat von der Staatsanwaltschaft oder dem Strafgericht für sachgerecht erachtet wird, weil ohne die Angaben der Person die Erforschung des Sachverhalts erschwert wäre,
2. sie jede Verbindung zu den Personen, die beschuldigt werden, die Straftat begangen zu haben, abgebrochen hat und
3. sie die Bereitschaft erklärt hat, in dem Strafverfahren wegen der Straftat als Zeug\*in auszusagen.

### 3.9.1 Übersicht der Indikatoren

**Tabelle 24 Indikatoren für das Monitoring von Maßnahmen zur Gewährleistung verlängerbarer Aufenthaltstitel**

ID	Bezeichnung
14-S-01	Gesetzliche Regelungen, die gewährleisten, dass Betroffenen ein verlängerbarer Aufenthaltstitel erteilt wird, wenn der Aufenthalt aufgrund der persönlichen Situation oder für die Zusammenarbeit im Ermittlungs- oder Strafverfahren erforderlich ist
14-S-02	Gesetzliche Regelungen, die einen Aufenthaltstitel für betroffene Kinder und Jugendliche auf Grundlage des Kindeswohls vorsehen
14-E-01	Anzahl der erteilten Aufenthaltstitel für Betroffene von Menschenhandel
14-E-02	Anzahl der Betroffenen von Menschenhandel, deren Aufenthaltstitel verlängert wurde

<sup>340</sup> UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes (2013).

<sup>341</sup> Ebd.

Auf die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis besteht kein gebundener Anspruch, die Vorschrift sieht ein Ermessen der Ausländerbehörde vor. Die Soll-Regelung bedeutet aber, dass von der Erteilung nur in Ausnahmefällen abgewichen werden kann.<sup>342</sup>

Eine weiterhin bestehende Verbindung zu den Täter\*innen steht der Erteilung des Aufenthaltstitels nicht entgegen, sofern diese Verbindung ausschließlich durch die Täter\*innen begründet und aufrechterhalten wird.<sup>343</sup>

Die Anwesenheit des\*der Betroffenen im Bundesgebiet ist als sachgerecht einzustufen, wenn sie dazu beiträgt, dass der Sachverhalt aufgeklärt wird.<sup>344</sup> Die Beurteilung, ob die Anwesenheit der betroffenen Person für das Strafverfahren erforderlich ist, wird durch die Staatsanwaltschaft oder das Gericht vorgenommen.<sup>345</sup> Gemäß § 72 Abs. 6 AufenthG ist die Ausländerbehörde daher verpflichtet, die Staatsanwaltschaft oder das zuständige Strafgericht zu beteiligen, bevor sie eine Entscheidung über die Erteilung, Verlängerung oder den Widerruf der Aufenthaltserlaubnis trifft. Das Vorliegen der Voraussetzungen wird durch ein entsprechendes Votum der Staatsanwaltschaft oder des Gerichts nachgewiesen.<sup>346</sup> Die Ausländerbehörde ist an dieses Votum gebunden.<sup>347</sup> Die Aufenthaltserlaubnisse nach § 25 Abs. 4a S. 1 und S. 3 1. Hs. AufenthG berechtigen nicht zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit. Die Erwerbstätigkeit kann nach § 25 Abs. 4a Abs. 1 S. 3 2. Hs. AufenthG i.V.m. § 4a Abs. 1 AufenthG mit Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit erlaubt werden. Die Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4a S. 1 AufenthG wird für ein Jahr erteilt und verlängert; in begründeten Einzelfällen ist eine längere Geltungsdauer zulässig.

Der Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 4a S. 1 AufenthG soll gemäß § 52 Abs. 5 S. 1 Nr. 1 AufenthG widerrufen werden, wenn die Person nicht bereit war oder nicht mehr bereit ist, im Strafverfahren auszusagen. Bei der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4a AufenthG ist von den Erfordernissen des § 5 Abs. 3 S. 1 AufenthG abzuweichen.<sup>348</sup> Daher müssen Betroffene zum Erhalt der Aufenthaltserlaubnis ihre Identität nicht nachweisen, sie müssen keinen gültigen Pass vorlegen und das Vorliegen von Ausweisungsgründen (beispielsweise aufgrund einer irregulären Einreise oder eines irregulären Aufenthaltes) steht der Erteilung ausnahmsweise nicht entgegen. Betroffene müssen auch nicht darlegen, dass sie ihren Lebensunterhalt selbst bestreiten können, und dürfen Sozialleistungen beziehen.

Nach Beendigung des Strafverfahrens soll die Aufenthaltserlaubnis verlängert werden, wenn humanitäre oder persönliche Gründe oder öffentliche Interessen die weitere Anwesenheit des\*der Betroffenen im Bundesgebiet erfordern (§ 25 Abs. 4a S. 3 AufenthG, außergewöhnliche Härte). Anders als in § 25 Abs. 4 S. 1 müssen keine „dringenden“ Gründe vorliegen. Humanitäre Gründe liegen insbesondere vor, wenn die Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden dazu geführt hat, dass Betroffenen im Herkunftsland Retraumatisierung, Ausgrenzung oder Vergeltungsmaßnahmen drohen oder sie keine Existenzgrundlage mehr haben.<sup>349</sup> Persönliche Gründe können beispielsweise eine begonnene psychotherapeutische Behandlung oder auch eine begonnene Ausbildung sein.<sup>350</sup> Das öffentliche Interesse liegt bereits in der Signalwirkung für andere Betroffene von Menschenhandel.<sup>351</sup> Im Rahmen der Ermessensentscheidung sind auch die aus der Europaratskonvention und der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel folgenden Schutzpflichten zu berücksichtigen.

<sup>342</sup> Kluth / Heusch (2024), § 25 AufenthG, Rn. 107.

<sup>343</sup> Bergmann / Dienelt (2022), 25.4 a.2.2.

<sup>344</sup> Kluth / Heusch (2024), § 25 AufenthG, Rn. 103.

<sup>345</sup> Ebd.

<sup>346</sup> Vgl. beispielhaft die Verfahrenshinweise zum Aufenthalt in Berlin, Landesamt für Einwanderung Berlin (2024), S. 304.

<sup>347</sup> Kluth / Heusch (2024), § 25 AufenthG, Rn. 103.

<sup>348</sup> Kluth / Heusch (2024), § 25 AufenthG, Rn. 54.

<sup>349</sup> Hofmann (2023), § 25 AufenthG Rn. 67.

<sup>350</sup> Ebd.

<sup>351</sup> Ebd.

### Aufenthaltstitel gemäß § 25 Abs. 4b AufenthG

Für Personen, die ohne die erforderliche Beschäftigungserlaubnis unter Arbeitsbedingungen beschäftigt wurden, die in einem auffälligen Missverhältnis zu den Bedingungen für deutsche Arbeitnehmer\*innen in vergleichbarer Position stehen (§ 10 Abs. 1 Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung, SchwarzArbG) oder die minderjährig sind (§ 11 Abs. 1 Nr. 3 SchwarzArbG) und damit Betroffene einer Straftat im Bereich der illegalen Beschäftigung geworden sind, sieht das Gesetz in § 25 Abs. 4b S. 1 AufenthG ebenfalls einen Aufenthaltstitel vor. Die zugrunde liegende Norm ist als eine Kann-Vorschrift ausgestaltet. Danach kann einer Person mit nicht deutscher Staatsangehörigkeit, die Betroffene einer Straftat nach § 10 Abs. 1 oder § 11 Abs. 1 Nr. 3 SchwarzArbG oder nach § 15a des Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) geworden ist, für einen vorübergehenden Aufenthalt eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Die Anwesenheit für das Strafverfahren muss von der Staatsanwaltschaft oder dem Strafgericht für sachgerecht erachtet werden und der\*die Betroffene aussagebereit sein. Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4b AufenthG setzt nicht voraus, dass der Kontakt zu den Täter\*innen abgebrochen wird. Die Aufenthaltserlaubnis kann nach Abschluss des Verfahrens verlängert werden, wenn der betreffenden Person noch Vergütungsansprüche zustehen und es eine besondere Härte bedeuten würde, diese aus dem Ausland zu verfolgen (§ 25 Abs. 4b S. 3 AufenthG). Auch Betroffene von Menschenhandel werden oft ohne Arbeitserlaubnis beschäftigt. Zudem weisen Studien daraufhin, dass in der Praxis oft auf leichter zu beweisende Tatbestände ausgewichen wird,<sup>352</sup> auch auf solche nach dem SchwarzArbG.<sup>353</sup> Da die im Zusammenhang mit Menschenhandel relevanten Fälle von schwerer Arbeitsausbeutung bereits von § 25 Abs. 4a AufenthG erfasst sind, wird dieser Aufenthalts-

titel jedoch in der folgenden rechtlichen Bewertung nicht berücksichtigt.

### 3.9.3 Bewertung der Rechtsgrundlage

14-S-01 14-S-02

Folgende Problemfelder wurden im Rahmen des juristischen Monitorings der Umsetzung der Vorgaben aus Art. 14 Abs. 1 Buchst. b der Europaratskonvention gegen Menschenhandel identifiziert:

#### Fokus auf den Interessen der Strafverfolgung

Die Vorschrift des § 25 Abs. 4a AufenthG dient primär den Interessen der Strafverfolgung, nicht dem Schutz der Betroffenen. Dies resultiert zum einen daraus, dass mit § 25 Abs. 4a AufenthG die Richtlinie 2004/82/EG (Richtlinie über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Opfer des Menschenhandels, die mit den zuständigen Behörden kooperieren) umgesetzt worden ist. Auch die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften des BMI zum AufenthG<sup>354</sup>, wonach § 25 Abs. 4a AufenthG den Charakter einer „humanitären“ Sonderregelung hat, die primär der Erleichterung der Durchführung des Strafverfahrens dient, verdeutlichen dies.

Jedoch kann hier kein Umsetzungsdefizit im Hinblick auf die Konvention erkannt werden. Die Europaratskonvention gegen Menschenhandel legt zwar grundsätzlich einen Schwerpunkt auf den Betroffenenenschutz. Dies wird in der Präambel der Europaratskonvention deutlich, die ausdrücklich Menschenhandel als eine Verletzung der Menschenrechte und einen Verstoß gegen die Würde und die Unversehrtheit des Menschen anerkennt. Der Erläuternde Bericht hebt die Menschenrechtsperspektive der Konvention und den Schwerpunkt auf dem Betroffenenenschutz als wichtigsten Mehrwert gegenüber anderen internationalen Rechtsinstrumenten hervor.<sup>355</sup> Dieser menschenrechtsbasierte Ansatz der Europaratskonvention steht hier in einem Spannungsverhältnis zu Artikel 14, der den Vertragsstaaten explizit die Möglichkeit eröffnet, einen Aufenthaltstitel zu schaffen, der

<sup>352</sup> Bartsch u. a. (2021), S. 85-86.

<sup>353</sup> Kirstein (2021).

<sup>354</sup> Bundesministerium des Innern (2009), Rn. 32.0.

<sup>355</sup> Europarat (2005), Ziff. 46.



primär – oder sogar ausschließlich – die Strafverfolgungsinteressen des Staates berücksichtigt.<sup>356</sup>

### Engführung auf die Zeug\*innenstellung

Der Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 4a AufenthG setzt kumulativ voraus, dass die Anwesenheit der Betroffenen von der Staatsanwaltschaft oder dem Strafgericht für sachgerecht erachtet wird, weil ohne ihre Angaben die Erforschung des Sachverhalts erschwert wäre. Art. 14 Abs. 1 Buchst. b der Europaratskonvention gibt dem Wortlaut nach vor, dass ein verlängerbarer Aufenthaltstitel erteilt werden soll, wenn die zuständige Behörde der Auffassung ist, „dass der Aufenthalt des Opfers für seine Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden bei den Ermittlungen oder beim Strafverfahren erforderlich ist.“<sup>357</sup> Die Form dieser Zusammenarbeit ist nicht legaldefiniert. Auch der Erläuternde Bericht geht nicht weiter darauf ein, wie die Zusammenarbeit ausgestaltet sein muss.<sup>358</sup> Auch die Richtlinie 2004/81/EG über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind, definiert den Begriff der Zusammenarbeit nicht. Gemäß Art. 8 Abs. 1 Buchst. c sollen die zuständigen Behörden prüfen, ob die betroffenen Drittstaatsangehörigen ihre „Bereitschaft zur Zusammenarbeit eindeutig bekundet“ haben. Dies spricht dafür, dass es den Vertragsstaaten/Mitgliedstaaten im Rahmen der Umsetzung überlassen ist, festzulegen, ob die Bereitschaft zur Aussage als Zeug\*in zur Voraussetzung gemacht wird oder beispielsweise die Bereitschaft zur Zulieferung von sachdienlichen Informationen ausreicht.<sup>359</sup>

### Bedeutung der Aussage für das Strafverfahren

Nach dem Wortlaut von Art. 14 Abs. 1 Buchst. b der Europaratskonvention gegen Menschenhandel soll der Aufenthaltstitel in Fällen erteilt werden, in denen die zuständigen Behörden den Aufenthalt für die Ermittlungen oder das Strafverfahren für erforderlich halten. Die Kooperation bei den Ermittlungen, ohne dass bereits ein Hauptverfahren eröffnet wurde, ist danach ausreichend. Nach Art. 8 der Richtlinie über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Betroffene des Menschenhandels sind, sollen die Mitgliedstaaten prüfen, welche Möglichkeiten sich durch eine Verlängerung des Aufenthalts für die Ermittlungen oder das Gerichtsverfahren ergeben (Buchst. a), ob die Bereitschaft zur Zusammenarbeit eindeutig bekundet wurde (Buchst. b) und ob Betroffene alle Verbindungen zu den Täter\*innen abgebrochen haben (Buchst. c).

Insofern erscheint es konsequent, die Behörden, die für die Strafverfolgung zuständig sind, in die Entscheidung über die Erteilung des Aufenthaltstitels für eine Kooperation im Strafverfahren mit einzubeziehen (§ 72 Abs. 6 AufenthG). GRETA betont jedoch, dass die Knüpfung weiterer zusätzlicher Kriterien an das Erfordernis der Zusammenarbeit, insbesondere das Kriterium der Nützlichkeit der Aussage für das Strafverfahren, über den Sinn und Zweck des Art. 14 Abs. 1 Buchst. b hinausgeht.<sup>360</sup> Nach § 25 Abs. 4a S. 2 Nr. 1 AufenthG darf die Aufenthaltserlaubnis nur erteilt werden, wenn die vorübergehende Anwesenheit der betroffenen Person im Bundesgebiet für ein Strafverfahren wegen dieser Straftat von der Staatsanwalt-

356 Art. 14 der Europaratskonvention gegen Menschenhandel führte während der Verhandlungen über den Vertragstext zu Kontroversen – der finale Wortlaut beruht auf einem Vorschlag der Europäischen Kommission, Planitzer / Sax (2020), S. 205.

357 “[...] the competent authority considers that their stay is necessary for the purpose of their cooperation with the competent authorities in investigation or criminal proceedings”.

358 Europarat (2005), Ziff. 182: “[...] the competent authority considers that their stay is necessary for the purpose of their co-operation with the competent authorities in investigation or criminal proceedings”.

359 Weitergehend: Lindner (2014); so auch Planitzer / Sax (2020), S. 212; Stoyanova (2017), S. 135; Entsprechend unterschiedlich wird diese Verpflichtung in den Vertragsstaaten umgesetzt. In Belgien wird eine befristete Aufenthaltserlaubnis beispielsweise erteilt, wenn Antragsteller\*innen eine Anzeige wegen Menschenhandels erstattet haben oder eine Erklärung im Strafverfahren (nicht notwendigerweise als formelle Zeug\*in) abgegeben haben, Art. 61/3, 1 Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Ist die Aussage von großem Interesse für das Strafverfahren, kann ein unbefristeter Aufenthaltstitel erteilt werden, Art. 61/5. In Spanien kann ein Aufenthaltstitel für die Kooperation im Strafverfahren bereits erteilt werden, wenn potentiell hilfreiche Informationen geliefert werden, Art. 143 Royal Decree 557/2011.

360 Vgl. auch den Bericht zur Umsetzung in Slowenien, Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (2014), Ziff. 234, „GRETA notes that the condition of the victim's testimony being 'important in the opinion of the authority in charge of the criminal case' represents an additional, subjective element, not included in the Convention and going beyond the victim's will to co-operate in the investigation.“; Planitzer / Sax (2020), S. 212–213.



schaft oder dem Strafgericht für sachgerecht erachtet wird, weil ohne ihre Angaben die Erforschung des Sachverhalts erschwert wäre.

Aus Praxisberichten geht dementsprechend hervor, dass die Staatsanwaltschaften eine Bescheinigung über die Aussagebereitschaft für die Ausländerbehörde im Rahmen der Beteiligung nach § 72 Abs. 6 S. 1 AufenthG in der Regel nur ausstellen, wenn die Aussage der betroffenen Person für das Strafverfahren Erfolg versprechend ist,<sup>361</sup> also aufgrund der Aussage voraussichtlich Anklage erhoben wird. Besonders schwierig gestalten sich deshalb Fälle, in denen Personen im Ermittlungsverfahren kooperieren und sich bereit erklärt haben, als Zeug\*innen auszusagen, es hierzu aber nicht mehr kommt, etwa weil das Verfahren vor Anklageerhebung eingestellt wird oder weil sich im Laufe des Ermittlungsverfahrens der Tatvorwurf ändert. Diese Praxis besteht trotz des in der Gesetzesbegründung hinsichtlich der Einführung von § 25 Abs. 4a S. 3 AufenthG genannten Zieles, „betroffene[n] Opferzeugen auch dann eine aufenthaltsrechtliche Perspektive [zu bieten], wenn das Strafverfahren trotz ihrer fortgesetzten Kooperationsbereitschaft eingestellt wird.“<sup>362</sup> In anderen Fällen kann die Identität von Täter\*innen nicht ermittelt werden<sup>363</sup> oder Aussagen sind gerichtlich nicht verwertbar. Problematisch ist es auch, wenn sich die Bearbeitung des Verfahrens durch die Staatsanwaltschaft lange hinzieht und die Betroffenen in dieser Zeit keine Bescheinigung über ihre Aussagebereitschaft erhalten. Entscheiden sich Betroffene auszusagen, gehen sie damit bereits im

Ermittlungsverfahren unter Umständen ein Risiko für sich selbst oder ihre Angehörigen ein. Aufgrund der Fokussierung auf eine Erfolg versprechende Aussage im Hauptverfahren wird ihnen aber keine Rechtssicherheit zuteil. Mit der Umsetzung durch § 25 Abs. 4a S. 2 Nr. 1 AufenthG und dem darin eröffneten Interpretationsspielraum wird mithin ein zusätzliches Kriterium der Wertigkeit oder Nützlichkeit der Aussage eingeführt.<sup>364</sup> Dieses Kriterium war auch in einem ersten Entwurf der Richtlinie über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Betroffene des Menschenhandels sind, als Voraussetzung für die Erteilung eines Aufenthaltstitels enthalten. Die Anwesenheit der Betroffenen sollte von den zuständigen Behörden als nützlich („useful“) eingestuft werden.<sup>365</sup> Der Text wurde in den Verhandlungen angepasst und im Wortlaut auf das Kriterium der Nützlichkeit verzichtet.<sup>366</sup>

Die Umsetzung durch § 25 Abs. 4a AufenthG ist damit sowohl auf Ebene der Rechtsnorm als auch in der Praxis zu restriktiv.



#### **Betroffene Kinder und Jugendliche**

§ 25 Abs. 4a AufenthG erfasst auch Kinder und Jugendliche, die von Menschenhandel betroffen sind.<sup>367</sup> Nach dem Erläuternden Bericht sind Belange des Kindeswohls<sup>368</sup> vorrangig zu berücksichtigen,<sup>369</sup> wobei offen bleibt, ob betroffene Kinder und Jugendliche demnach allein auf der Grundlage von Kindeswohlbelangen einen Aufenthaltstitel erhalten sollten. Die Aufnahme eines

<sup>361</sup> Krug (2021), S. 27.

<sup>362</sup> Deutscher Bundestag (2015), S. 49.

<sup>363</sup> Vgl. auch Oberverwaltungsgericht Bremen (2017): Beschluss vom 01.08.2017, Az. 1 B 109/17. In dem Fall konnte durch die Staatsanwaltschaft kein\*e Täter\*in ermittelt werden und die Aussage der Betroffenen hatte keinen Anfangsverdacht begründen können, sodass das Ermittlungsverfahren eingestellt worden war. Die Entscheidung spiegelt die grundsätzlich problematische Verquickung von der „Verwertbarkeit der Aussage“ für das Verfahren und die Gewährung der Aufenthaltserlaubnis wider.

<sup>364</sup> Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (2015), S. 165.

<sup>365</sup> Commission Proposal, COM(2002) 71 final, S. 2, der Entwurf ist abrufbar unter: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC\\_2002\\_126\\_E\\_0393\\_01](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_2002_126_E_0393_01) (abgerufen am 15.07.2024); Council doc. 11698/03 of 28 August 2003, S. 10 (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11698-2003-INIT/en/pdf>).

<sup>366</sup> Thym / Hailbronner (2022), RL 2004/81/EG, Art. 8, Rn. 3; Gemäß dem verabschiedeten Text sollen die Mitgliedstaaten prüfen, ob die Bereitschaft zur Zeugenaussage eindeutig bekundet wurde und welche Möglichkeiten sich durch eine Verlängerung des Aufenthalts in ihrem Hoheitsgebiet für die Ermittlungen oder das Gerichtsverfahren ergeben.

<sup>367</sup> Deutscher Bundestag (2022), S. 169.

<sup>368</sup> Zum Begriff des Kindeswohls: Deutsches Institut für Menschenrechte (2019); UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes (2013).

<sup>369</sup> Europarat (2005), Ziff. 186, „In the case of children, the child’s best interests take precedence over the above two requirements: the Convention provides that residence permits for child victims are to be “issued in accordance with the best interests of the child and, where appropriate, renewed under the same conditions”.

speziellen Absatzes über Kinder und Jugendliche in Artikel 14 der Europaratskonvention gegen Menschenhandel macht jedoch deutlich, dass die Erteilung eines Aufenthaltstitels für diese Gruppe gerade nicht von ihrer Kooperation (Buchst. b) oder dem Vorliegen von persönlichen Gründen (Buchst. a) abhängig gemacht werden darf.<sup>370</sup> Daraus folgt, dass ein Unterschied zwischen dem Verfahren der Zuerkennung eines Aufenthaltstitels für betroffene Kinder und Jugendliche und dem für Erwachsene bestehen muss.<sup>371</sup> So betont auch GRETA in Bezug auf Deutschland, dass Kinder und Jugendliche einen Aufenthaltstitel auf der Grundlage des Kindeswohls erhalten sollten und nicht auf der Grundlage ihrer Bereitschaft, mit den Strafverfolgungsbehörden zu kooperieren.<sup>372</sup> Zudem hält die Europaratskonvention im Einklang mit der UN-Kinderrechtskonvention fest,<sup>373</sup> dass vor der Rückführung von Kindern eine Risiko- und Sicherheitsbeurteilung durchgeführt werden muss. Ergibt diese, dass eine Rückführung nicht zum Wohl des Kindes wäre, muss diese unterbleiben (Art. 16 Abs. 7 Europaratskonvention gegen Menschenhandel). Im Rahmen anderer Aufenthaltstitel, wie beispielsweise der §§ 23a, 25 Abs. 4 oder Abs. 5 AufenthG, muss das Kindeswohl zwar berücksichtigt werden,<sup>374</sup> allerdings kommen noch weitere Kriterien hinzu, bei § 23a AufenthG etwa das Vorliegen eines Härtefalls, bei § 25 Abs. 4 AufenthG dringende humanitäre oder persönliche Gründe oder ein erhebliches öffentliches Interesse an der vorübergehenden weiteren Anwesenheit im Bundesgebiet sowie bei § 25 Abs. 5 AufenthG die rechtliche oder tatsächliche Unmöglichkeit der Ausreise und der auf

absehbare Zeit nicht eintretende Wegfall dieser Gründe. Für keinen dieser Aufenthaltstitel sind jedoch nach dem Gesetzeswortlaut Kindeswohlerwägungen letztentscheidendserheblich.

Zudem sind in § 25 Abs. 4a AufenthG Betroffene von Adoptionshandel gemäß § 236 StGB nicht erfasst. Im Zuge der Reform der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel werden die Ausbeutung von Leihmutterchaft, Zwangsheirat und illegaler Adoption als Arten der Ausbeutung, die unter die Definition des Begriffs Menschenhandel fallen, ausdrücklich erfasst. Auch der Erläuternde Bericht bezieht Betroffene von Adoptionshandel mit in den Anwendungsbereich der Konvention ein.<sup>375</sup>

Damit sind die Konventionsvorgaben in Bezug auf Kinder und Jugendliche nur teilweise erfüllt.

### **Spannungsverhältnis zu Art. 12 Abs. 6**

Die Erteilung des Aufenthaltsrechts nach § 25 Abs. 4a AufenthG macht die Aussage der Betroffenen im Strafverfahren zur Bedingung. Die Aussage wird damit auch die Bedingung für den Erhalt von Leistungen nach dem SGB II/XII. Diese Rechtslage steht in einem Spannungsverhältnis zu Art. 12 Abs. 6 Europaratskonvention gegen Menschenhandel und zu Art. 11 Abs. 3 EU-Richtlinie gegen Menschenhandel, wonach die Unterstützung und Betreuung von Betroffenen (in allen Stadien des Identifizierungsprozesses)<sup>376</sup> nicht von deren Bereitschaft abhängig gemacht werden darf, mit den Strafverfolgungsbehörden zusammenzuarbeiten.<sup>377</sup>

<sup>370</sup> Planitzer / Sax (2020), S. 206.

<sup>371</sup> Ebd., S. 215.

<sup>372</sup> Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (2015), Ziff. 170.

<sup>373</sup> UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes (2022), S. 16.

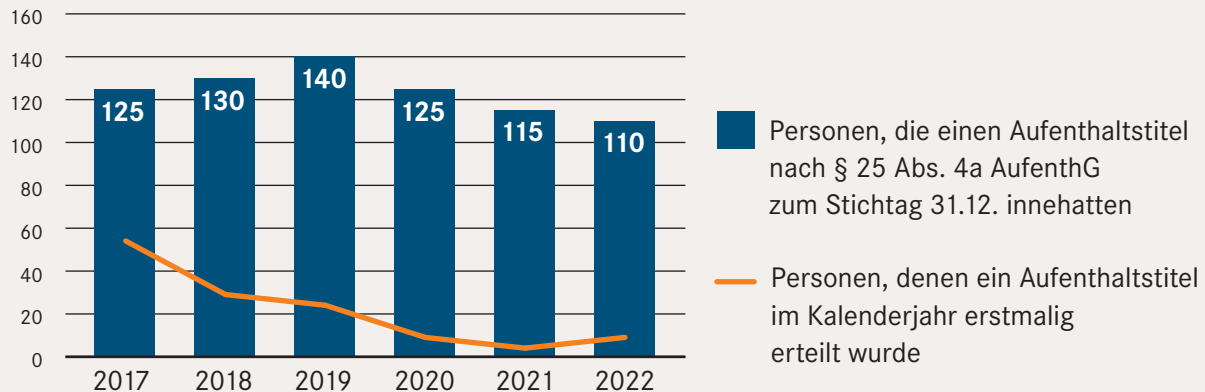
<sup>374</sup> Die Berücksichtigung des Kindeswohls in allen Stadien des deutschen Verwaltungshandelns ergibt sich u. a. aus Art. 24 der Grundrechtecharta, vgl. Bundesverwaltungsgericht (2022): Beschluss vom 08.06.2022, Az. 1 C 24.2, Rn. 24 und Europäischer Gerichtshof (2023): Beschluss vom 15.02.2023, Az. C-484/22.

<sup>375</sup> Europarat (2005), Ziff. 94, "[...] where an illegal adoption amounts to a practice similar to slavery as defined in Article 1(d) of the Supplementary Convention on the Abolition of Slavery, the Slave Trade and Institutions and Practices similar to Slavery."

<sup>376</sup> Planitzer / Sax (2020), S. 180.

<sup>377</sup> Europarat (2005), Ziff. 168.

**Abbildung 18: Anzahl der Personen mit Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 4a AufenthG**



Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2024)

### 3.9.4 Erteilung von Aufenthaltstiteln für Betroffene in der Praxis

14-E-01

Anhand von Daten aus dem Ausländerzentralregister (AZR) lässt sich beobachten, wie vielen Personen in Deutschland ein Aufenthaltstitel für Betroffene von Menschenhandel nach § 25 Abs. 4a AufenthG tatsächlich erteilt wurde. Die Anzahl der Personen, die zum Stichtag 31.12. einen solchen Titel innehatten, lag im Jahr 2019 demnach bei 140<sup>378</sup> und ist in den Folgejahren leicht gesunken (siehe Abbildung 18). Im Jahr 2022 hatten 110 Personen den Titel inne. Die Anzahl der Personen, denen der Titel neu erteilt wurde, ist dabei zwischen 2017 und 2021 kontinuierlich gesunken. Während im Jahr 2017 noch 55 Personen erstmalig den Titel erhalten hatten, waren es im Jahr 2021 nur noch 5. Einen Titel nach § 25 Abs. 4b AufenthG, der für Betroffene bestimmter Delikte nach dem SchwarzArbG vorgesehen ist, hatten im Jahr 2019 15 Personen inne, in den übrigen Jahren jeweils 10. Auch dieser Aufenthaltstitel kann für Betroffene von Menschenhandel in Frage kommen, die ohne Aufenthaltstitel beschäftigt wurden.<sup>379</sup> Die Anzahl der Personen, denen der Titel erstmalig erteilt wurde, variierte zwischen 0 und 5. Aufgrund der Fünfer-Rundung lassen sich hier jedoch kaum Aussagen

über die Entwicklung treffen (siehe S. 127: Datenquelle).

Die Zahlen lassen sich aufgrund unterschiedlicher Erfassungskriterien und zeitlicher Verzögerung nicht unmittelbar mit den Fallzahlen der Beratungsstellen oder den Zahlen des BKA in Bezug setzen. Dennoch lässt sich feststellen, dass für alle Jahre die Zahl der Personen mit einem Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 4a oder 4b AufenthG deutlich von der Zahl der Betroffenen in Beratungsstellen sowie der Betroffenen in Ermittlungsverfahren abweicht. So wurden im Jahr 2022 den Angaben der Länder zufolge 923 Personen erstmalig von FBS zu Menschenhandel beraten, im Datentool des KOK wurden 236 Personen erstmalig erfasst und 1672 Personen wurden in Ermittlungsverfahren identifiziert (siehe Kapitel 2). Die möglichen Gründe für die Abweichung sind vielfältig. Zunächst beantragen viele Betroffene den Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 4a AufenthG (bzw. § 25 Abs. 4b AufenthG) gar nicht erst, weil er für sie nicht notwendig ist. Zum einen gilt dies für Personen deutscher Staatsangehörigkeit. Bei Drittstaatsangehörigen kann der Aufenthalt bereits aus anderen Gründen gesichert sein, beispielsweise weil sie eine Aufenthaltserlaubnis aus familiären Gründen innehaben.<sup>380</sup> Schließlich ziehen es

<sup>378</sup> Aufgrund der Anonymisierung durch Fünfer-Rundung können sich leichte Ungenauigkeiten in der Auswertung ergeben.

<sup>379</sup> § 10a SchwarzArbG.

<sup>380</sup> Wie z.B. § 28 Abs. 1 S. 1 Nr. 1/3 AufenthG; Bei Unionsbürger\*innen tritt das Aufenthaltsrecht nach § 25 Abs. 4a AufenthG über § 11 Abs. 14 S. 1 FreizügG/EU neben das Aufenthaltsrecht zur Arbeitssuche aus § 2 Abs. 2 Nr. 1a FreizügG/EU oder Artikel 10 der VO (EU) 492/2011.

aufgrund der hohen Hürden des § 25 Abs. 4a AufenthG (siehe Kapitel 3.9.3) viele Betroffene aus Drittstaaten vor, einen Asylantrag zu stellen, soweit die Voraussetzungen vorliegen.<sup>381</sup> Weiterhin können die Voraussetzungen des § 25 Abs. 4a AufenthG in vielen Fällen trotz der Kooperationsbereitschaft der Betroffenen mit den Strafverfolgungsbehörden nicht erfüllt werden (siehe Kapitel 3.9.3). Auch in Fällen, in denen der Menschenhandel nicht in Deutschland stattfand und nicht nach § 6 Nr. 4 StGB in Deutschland verfolgt wurde beziehungsweise in denen keine grenzüberschreitenden Ermittlungen stattfanden, haben Betroffene keine Möglichkeit, einen Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 4a AufenthG zu erhalten. Es lassen sich keine datenbasierten Aussagen dazu treffen, warum die Zahl der Personen mit einem Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 4a AufenthG vergleichsweise gering ist. Dennoch lässt sich begründet annehmen, dass aufgrund der voraussetzungsreichen Ausgestaltung der Norm und Anwendung in der Praxis eine Vielzahl von Betroffenen ihr Recht auf einen verlängerbaren Aufenthaltstitel aus Artikel 14 der Europaratskonvention gegen Menschenhandel nicht geltend machen kann.

#### Datenquelle

Der Berichterstattungsstelle wurden Auswertungen aus dem Ausländerzentralregister (AZR) durch das Forschungsdatenzentrum des BAMF übermittelt. Die Grundgesamtheit bilden Personen, die zu den Stichtagen 31.12. der Jahre 2017 bis 2023 einen Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 4a bzw. 4b AufenthG innehatten. Für einzelne Auswertungen wurden Verlaufsdaten herangezogen. Die Grundgesamtheit dieser Auswertung bilden Personen, die zum Stichtag 31.12.2023 im AZR erfasst waren. Der Berichterstattungsstelle Menschenhandel werden ausschließlich anonymisierte und nicht personenbeziehbare Daten übermittelt. Bei der Auswertung durch das Forschungsdatenzentrum (FDZ) des BAMF ist eine Anonymisierung in Form der sogenannten Fünfer-Rundung erfolgt, bei der alle Werte auf das nächste Vielfache von 5 gerundet werden:

0: 0–2 | 5: 3–7 | 10: 8–12 | 15: 13–17 |  
20: 18–22 | 25: 23–27

So wird sichergestellt, dass auch bei sehr kleinen Fallzahlen aufgrund demografischer Merkmale keine Rückschlüsse auf einzelne Personen gezogen werden können. Daher sind im Folgenden gerundete Zahlen dargestellt, welche nicht immer den exakten Werten entsprechen.

Für den Titel nach § 25 Abs. 4a AufenthG weisen Nordrhein-Westfalen und Hamburg die höchsten Zahlen auf, gefolgt von Baden-Württemberg, Bayern, Berlin und Hessen (siehe Tabelle 25). In welchen Bundesländern im Beobachtungszeitraum keine Personen einen Titel nach § 25 Abs. 4a oder 4b AufenthG innehatten, lässt sich nicht darstellen, da bei der Fünferrundung auch Werte von 1 oder 2 als 0 dargestellt werden. Jedoch waren es für § 25 Abs. 4a AufenthG in 7 Bundesländern nur 2 oder weniger Personen.

Der Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 4a AufenthG wird mehrheitlich Frauen erteilt. Im Zeitraum 2017 bis 2022 lag der Anteil männlicher Betroffener konstant bei weniger als einem Drittel. Im Jahr 2020 erreichte er einen Höchststand von 28,0 Prozent, 2022 lag er nur bei 22,7 Prozent. Der Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 4b AufenthG wurde in den Jahren 2020 bis 2022 zu etwa gleichen Teilen weiblichen und männlichen Betroffenen erteilt. Im Bereich Menschenhandel / sexuelle Ausbeutung machten den Daten des BKA zufolge weibliche Betroffene mit mehr als 90 Prozent die deutliche Mehrheit aus (siehe Kapitel 2.3). Im Bereich Arbeitsausbeutung waren jedoch im Jahr 2021 etwa die Hälfte der Betroffenen Männer, in den Jahren 2020 und 2022 jeweils rund drei Viertel.

Der Anteil der Personen unter 18 Jahren mit einem Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 4a AufenthG lag durchgängig bei deutlich unter 10 Prozent. Im Jahr 2022 waren es 4,5 Prozent.

Auch viele von Menschenhandel betroffene EU-Bürger\*innen erhielten einen Aufenthaltstitel für die Zusammenarbeit im Strafverfahren (siehe

<sup>381</sup> Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e. V. (2024).

**Tabelle 25: Anzahl der Personen mit Aufenthaltstiteln nach § 25 Abs. 4a und Abs. 4b AufenthG nach Bundesländern**

	2020		2021		2022	
	§ 25 Abs. 4a	§ 25 Abs. 4b	§ 25 Abs. 4a	§ 25 Abs. 4b	§ 25 Abs. 4a	§ 25 Abs. 4b
BW	15	0	15	0	10	0
BY	15	0	15	0	10	0
BE	10	< 3	10	< 3	10	< 3
BB	< 3	< 3	< 3	< 3	< 3	< 3
HB	10	< 3	5	< 3	5	< 3
HH	20	5	20	5	15	5
HE	15	< 3	10	< 3	10	< 3
MV	< 3	< 3	< 3	< 3	< 3	< 3
NI	10	< 3	5	< 3	5	< 3
NW	25	5	25	0	20	0
RP	0	< 3	0	< 3	0	< 3
SL	5	0	5	0	5	0
SN	< 3	< 3	< 3	< 3	< 3	< 3
ST	0	< 3	0	< 3	0	< 3
SH	< 3	< 3	< 3	< 3	< 3	< 3
TH	0	< 3	0	< 3	0	< 3
Gesamt	125	10	115	10	110	10

Aufgrund der Fünfer-Rundung kann es sich bei Ländern, bei denen der Wert < 3 dargestellt wird, um Werte zwischen 0 und 2 handeln. Für die Berechnung der Gesamtsumme wird hier der Wert 0 angenommen. In Ländern, für die der Wert 0 angegeben ist, wurden keine Titel erteilt.

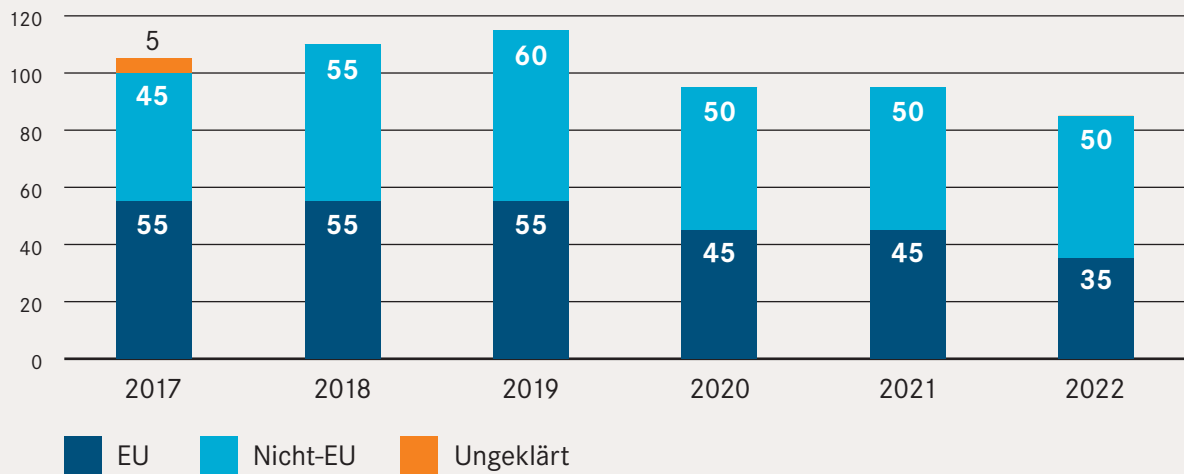
Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2024)

Abbildung 19). Nach Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4a AufenthG können sie für die Dauer des Strafverfahrens Leistungen nach dem SGB II oder XII beziehen.<sup>382</sup> Personen, die einen Titel nach § 25 Abs. 4a AufenthG innehatten, kamen mehrheitlich aus Bulgarien, Rumänien und Nigeria.

Die Dauer der Aufenthaltserlaubnisse, die nach § 25 Abs. 4a S. 1 erteilt werden, beträgt nach S. 5 Hs. 1 mindestens ein Jahr. Die Mehrzahl (79,1%) der Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 4a AufenthG, die in den Jahren 2017 bis 2023 erteilt wurden, waren auf weniger als ein Jahr befristet. Dies schließt jedoch auch Verlängerungen mit ein, also

<sup>382</sup> Ein Leistungsausschluss für die ersten drei Monate nach § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 SGB II gilt gemäß § 7 Abs. 1 S. 3 SGB II nicht.

**Abbildung 19: Anzahl der Personen mit Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 4a AufenthG nach Staatsangehörigkeiten**



Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2024)

Personen, die den Titel zuvor bereits mindestens ein Jahr innehatten.

### 3.9.5 Verlängerung von Aufenthaltstiteln

14-E-02

Der Aufenthalt gemäß § 25 Abs. 4a und 4b AufenthG ist grundsätzlich zeitlich auf die Dauer des Strafverfahrens begrenzt. Im Anschluss an den Abschluss des Strafverfahrens besteht die Möglichkeit der Verlängerung nach § 25 Abs. 4a S. 3 AufenthG oder eines weiteren Aufenthalts aus anderen Gründen, beispielsweise nach §§ 23a, 25 Abs. 3, Abs. 5 AufenthG sowie § 25 Abs. 4 AufenthG. Anhand der im AZR gespeicherten Daten lässt sich auswerten, welche Aufenthaltstitel Personen aktuell innehaben, denen seit 2017 ein Aufenthaltstitel für Betroffene von Menschenhandel nach § 25 Abs. 4a erteilt wurde oder ein Titel nach § 25 Abs. 4b für Betroffene bestimmter Delikte der Arbeitsausbeutung (Auswertung siehe Datenanhang 8).<sup>383</sup> Aussagen über die Verlängerung von Aufenthaltstiteln nach § 25 Abs. 4a S. 1 AufenthG i.V.m. § 26 Abs. 1 S. 3, 1. HS AufenthG (während des noch andauernden Strafverfahrens) oder nach § 25 Abs. 4a S. 3 i.V.m. § 26 Abs. 1 S. 3, 2. HS AufenthG (nach Beendigung des Strafverfahrens)

lassen sich anhand der Auswertung jedoch nicht treffen.

### 3.9.6 Fazit und Empfehlungen

Die Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4a AufenthG stellt hohe Hürden auf, sodass in der Praxis nur wenige Betroffene von ihr profitieren können. Auch GRETA legt ihr Augenmerk in beiden Berichten an die Bundesregierung aus den Jahren 2015 und 2019 auf eine effektive Gewährleistung der Rechte aus Artikel 14 der Europaratskonvention gegen Menschenhandel sowie die Diskrepanz zwischen Rechtsanspruch und Praxis.<sup>384</sup> Die im Gesetzeswortlaut angelegte Engführung der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4a AufenthG auf Fälle, in denen die Staatsanwaltschaft die Aussage der Betroffenen als „wertvoll“ für das Strafverfahren einstuft, stellt eine zu restriktive Umsetzung von Art. 14 Abs. 1 Buchst. b dar. Die Verhütung und Bekämpfung von Menschenhandel sind unabdingbar mit dem Schutz der Betroffenen verbunden. Nur mit einem gesicherten Aufenthalt und dem damit verbundenen Zugang zum Hilfesystem wird Betroffenen von Menschenhandel ermöglicht, sich zu erholen, eine Perspektive zu entwickeln und sich dem Einfluss

<sup>383</sup> Hierfür konnten nur Daten von Personen ausgewertet werden, die zum Stichtag 31.12.2023 noch im AZR erfasst waren.

<sup>384</sup> Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (2015), Ziff. 170; Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (2019b), Ziff. 195.



der Täter\*innen effektiv zu entziehen.<sup>385</sup> Die aktuelle Regelung des § 25 Abs. 4a AufenthG trägt insgesamt der Bedeutung von Menschenhandel als Menschenrechtsverletzung nicht hinreichend Rechnung.

Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel empfiehlt in Hinblick auf die Erteilung verlängerbarer Aufenthaltstitel für Betroffene von Menschenhandel:

- **Hürden für den Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 4a AufenthG senken:** Es wird empfohlen, die Norm niedrigschwelliger auszugestalten und die Bereitschaft zu einer Zeugenaussage im Ermittlungsverfahren ausreichen zu lassen, ohne dass diese notwendigerweise dazu führen muss, dass das Hauptverfahren eröffnet wird. Die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4a S. 3 AufenthG sollte explizit auch dann möglich sein, wenn das Ermittlungsverfahren eingestellt wurde.
- **Aufenthaltstitel für betroffene Kinder und Jugendliche schaffen:** Für Kinder und Jugendliche darf die Kooperationsbereitschaft im Ermittlungs- oder Strafverfahren keine Voraussetzung sein, um eine Aufenthaltserlaubnis zu erhalten. Es wird empfohlen, für betroffene Kinder und Jugendliche einen Aufenthaltstitel zu schaffen, der zuvorderst auf der Bewertung des Kindeswohls beruht.
- **Aufenthaltstitel unabhängig vom Strafverfahren schaffen:** Es wird angeregt, ein Aufenthaltsrecht für Betroffene von Menschenhandel unabhängig von der Kooperationsbereitschaft im Strafverfahren zu schaffen. Das erleichtert zudem die menschenrechtskonforme Anwendung des Grundsatzes, wonach die Unterstützung und Betreuung nicht von der Bereitschaft der Betroffenen abhängig gemacht werden soll, als Zeug\*innen aufzutreten und im Strafverfahren zu kooperieren.

### 3.10 Entschädigung für Betroffene von Menschenhandel

Art. 15 Abs. 1 der Europaratskonvention gegen Menschenhandel und Art. 11 Abs. 1 EU-Richtlinie gegen Menschenhandel in Verbindung mit Art. 4 Abs. 1 e) Opferschutzrichtlinie bestimmen, dass Betroffene ab dem Erstkontakt mit den zuständigen Behörden Zugang zu **Informationen über die für Entschädigung in Betracht kommenden Gerichts- und Verwaltungsverfahren** in einer für sie verständlichen Sprache haben sollen. Insbesondere für Betroffene, die sich irregulär in Deutschland aufhalten, sind solche Informationen wichtig.<sup>386</sup> Zuständige Behörden des Erstkontakts sind beispielsweise Polizei, Staatsanwaltschaft, Arbeitsaufsichts-, Zoll- oder Einwanderungsbehörden.<sup>387</sup> Entsprechende Informationen müssten nicht unbedingt durch diese Behörden den Betroffenen bereitgestellt werden.<sup>388</sup> Aber sobald Betroffene mit ihnen in Kontakt treten, müssen sie an Personen, Behörden oder Organisationen, so auch spezialisierte FBS, verwiesen werden, die die erforderlichen Informationen liefern können.<sup>389</sup> GRETA betont in diesem Zusammenhang, dass die Information über die Gewährleistung eines effektiven Zugangs zu einem Rechtsbeistand Voraussetzung für das Recht auf Entschädigung ist.<sup>390</sup>

Das **Recht auf anwaltlichen Beistand und auf unentgeltlichen Rechtsbeistand** für Betroffene nach Maßgabe des nationalen Rechts ergibt sich aus Art. 15 Abs. 2 Europaratskonvention gegen Menschenhandel. Für Kinder und Jugendliche ergibt sich dieses Recht auch aus Art. 15 Abs. 2 EU-Richtlinie gegen Menschenhandel.<sup>391</sup> Es obliegt jeder Vertragspartei, die Voraussetzungen für die Gewährung eines solchen Beistands festzulegen.<sup>392</sup> Auch die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) beinhaltet in Art. 6 Abs. 3 c) das Recht, sich selbst zu verteidigen und, wenn erfor-

385 Vgl. auch Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (2024), Ziff. 221; Zum Einwand der Missbrauchsgefahr, vgl. Krug (2023), S. 97: Nach Angaben von Beratern aus Fachberatungsstellen ist die Anzahl der Personen, die versuchen, einen Aufenthaltstitel aufgrund ihrer Betroffenheit von Menschenhandel zu „erschleichen“ verschwindend gering.

386 Europarat (2005), Ziff. 192, 193.

387 Ebd., Ziff. 194.

388 Ebd.

389 Ebd.

390 Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (2015), Ziff. 180.

391 Europarat (2005), Ziff. 196.

392 Ebd.

derlich, hierfür unentgeltlich Rechtsbeistand zu erhalten.<sup>393</sup> Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR)<sup>394</sup> ist Art. 6 EMRK auf Verletzte entsprechend anzuwenden. Dem EGMR zufolge kommt es darauf an, ob die betreffende Person in der Lage wäre, ihren Fall angemessen und zufriedenstellend darzulegen. Ist dies nicht der Fall, muss dem Betroffenen unentgeltlicher Rechtsbeistand gewährt werden. Sobald Grund zu der Annahme besteht, dass eine Person von Menschenhandel betroffen ist, sollen Anwalt\*innen bestellt werden, bevor die Person eine offizielle Erklärung abgibt und/oder entscheidet, ob sie mit den Behörden kooperiert.<sup>395</sup>

**Das Recht von Betroffenen auf Entschädigung durch Täter\*innen** ist in Art. 15 Abs. 3 Europaratskonvention gegen Menschenhandel geregelt. Artikel 17 EU-Richtlinie gegen Menschenhandel beinhaltet ebenfalls das Recht auf Entschädigung, differenziert aber, anders als die Konvention, nicht nach staatlicher Entschädigung und Entschädigung durch Täter\*innen. Die Entschädigung erfolgt in Geld und deckt sowohl materielle Schäden (etwa die Kosten für die medizinische Behandlung) als auch immaterielle Schäden (das erlittene Leid) ab.<sup>396</sup>

GRETA fordert die deutschen Behörden dazu auf, allen Betroffenen von Menschenhandel zu ermöglichen, ihr Recht auf Entschädigung vorrangig in Strafverfahren oder in zivil- und arbeitsrechtlichen Verfahren wirksam geltend zu machen.<sup>397</sup> Alle Betroffenen von Menschenhandel, auch Kinder und Jugendliche, müssen Zugang zu Entschädigung haben, unabhängig von ihrem Aufenthalts-

status, ihrer Staatsangehörigkeit und der Art der Ausbeutung und der erlittenen Gewalt.<sup>398</sup>

Die Mittel zur Gewährleistung der Entschädigung werden den Vertragsparteien überlassen, denen es obliegt, eine Rechtsgrundlage für die Entschädigung, den Verwaltungsrahmen und die Durchführungsbestimmungen für die Entschädigungsregelungen festzulegen.<sup>399</sup>

Die Entschädigungsverfahren müssen effektiv ausgestaltet sein. Wenn zivilrechtliche Ansprüche im Strafverfahren nicht geltend gemacht werden können, müssen Betroffene die Möglichkeit haben, ihre Ansprüche bei den zuständigen Zivilgerichten geltend zu machen.<sup>400</sup>

Für den Fall, dass eine Entschädigung durch die Täter\*innen nicht zu erlangen ist, bestimmt Art. 15 Abs. 4 der Europaratskonvention, dass die erforderlichen gesetzgeberischen oder anderen Maßnahmen getroffen werden, um eine Entschädigung der Betroffenen nach Maßgabe ihres nationalen Rechts zu gewährleisten, zum Beispiel durch die Einrichtung von Entschädigungsfonds, Maßnahmen oder Programmen, welche die soziale Unterstützung und Integration der Betroffenen von Menschenhandel zum Ziel haben.<sup>401</sup> Die Finanzierung könnte danach aus Mitteln bestritten werden, die aus Geldsanktionen gegen Täter\*innen oder der Einziehung von Täterträgen hervorgehen.

Aufgrund der Vorgaben wurden die in Tabelle 26 dargestellten Indikatoren entwickelt. Anhand dieser Indikatoren wird der Ist-Zustand der Umsetzung der Vorgaben abgebildet. Künftig können

393 Ebd.

394 Auch wenn Art. 6 Abs. 3 c) EMRK den unentgeltlichen Beistand eines amtlich bestellten Rechtsanwalts nur in Strafverfahren vorsieht, wird in der Rechtsprechung des EGMR (Urteil Airey vs. Irland vom 9. Oktober 1979, Aktenzeichen 6289/73) unter bestimmten Umständen auch das Recht auf unentgeltlichen Rechtsbeistand in Zivilsachen auf der Grundlage von Art. 6 Abs. 1 EMRK anerkannt. Art. 6 Abs. 1 EMRK wird so ausgelegt, dass er das Recht zur Feststellung der zivilrechtlichen Rechte und Pflichten durch ein Gericht begründet (siehe Golder vs. Vereinigtes Königreich, Urteil vom 21. Februar 1975, Aktenzeichen 4451/70). Der EGMR ist der Ansicht, dass ein wirksamer Zugang zu einem Gericht einen unentgeltlichen Rechtsbeistand erfordern kann.

395 Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (2019a), Ziff. 167.

396 Europarat (2005), Ziff. 197.

397 Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (2024), Ziff. 80.

398 Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (2015), Ziff. 181; Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (2019b), Ziff. 208.

399 Ebd., Ziff. 198.

400 Europarat (2005), Ziff. 197.

401 Ebd., Ziff. 198.

**Tabelle 26: Indikatoren für das Monitoring von Maßnahmen zur Entschädigung von Betroffenen**

ID	Bezeichnung
15-S-01	Gesetzliche Regelungen, die Informationspflichten über Gerichts- und Verwaltungsverfahren normieren
15-S-02	Gesetzliche Regelungen, die das Recht auf unentgeltlichen Rechtsbeistand normieren
15-S-03	Gesetzliche Regelungen, die ein Recht auf Entschädigung durch Täter*innen normieren
15-S-04	Gesetzliche Regelungen, die ein Recht auf Entschädigung durch den Staat normieren
15-E-01	Anzahl positiv beschiedener Anträge auf Prozesskostenhilfe
15-E-02	Anzahl der Adhäsionsverfahren, in denen Schmerzensgeld oder Schadensersatz zugesprochen wurde
15-E-03	Anzahl der Verfahren, in denen vor einem Zivilgericht Schmerzensgeld oder Schadensersatz zugesprochen wurde
15-E-04	Anzahl der Verfahren, in denen vor einem Arbeitsgericht Lohnansprüche oder arbeitsrechtliche Ansprüche aus einer Vertragsverletzung zugesprochen wurden
15-E-05	Anzahl positiv beschiedenen Anträge auf Entschädigung nach dem Sozialen Entschädigungsrecht
15-E-06	Durchschnittlicher Zeitraum zwischen Antragstellung und Auszahlung der Entschädigung nach dem Sozialen Entschädigungsrecht

darauf basierend Fortschritte gemessen und politische Ziele formuliert werden.

### 3.10.1 Information über Gerichts- und Verwaltungsverfahren

#### Rechtliche Umsetzung

##### 15-S-01

Die Informationspflicht trifft insbesondere Akteure des Erstkontakts. Im Folgenden werden die gesetzlichen Grundlagen für die Strafverfolgungs-, Asyl- und Ausländer- und Sozialbehörden umrissen.<sup>402</sup>

Im deutschen Recht regelt § 406i Abs. 1 Nr. 3 StPO das Recht der Betroffenen von Straftaten auf

ihre **Unterrichtung über** Möglichkeiten, ihre aus der Straftat erwachsenen vermögensrechtlichen **Ansprüche im Adhäsionsverfahren (§§ 403ff. StPO)** geltend zu machen. Danach sind Verletzte möglichst frühzeitig, regelmäßig schriftlich und soweit möglich in einer für sie verständlichen Sprache darauf hinzuweisen, dass sie die aus der Straftat erwachsenen vermögensrechtlichen Ansprüche nach Maßgabe der §§ 403 bis 406c StPO und des § 81 des Jugendgerichtsgesetzes (JGG) im Strafverfahren geltend machen können. Der Hinweis muss auch Angaben darüber enthalten, wie der Anspruch geltend gemacht werden kann.<sup>403</sup>

<sup>402</sup> Informationspflichten anderer Behörden wie beispielsweise die Träger der Jugendhilfe werden im Folgenden nicht thematisiert. Sie bleiben einer eigenen Beschäftigung vorbehalten.

<sup>403</sup> Weiner (2024a), Rn. 9.

Die Unterrichtung von Betroffenen über die Möglichkeit, aus der Straftat erwachsene **vermögensrechtliche Ansprüche außerhalb des Strafverfahrens** auf dem Zivilrechtsweg geltend zu machen, ist in § 406j Abs. 1 Nr. 1 StPO geregelt. Verletzte sind möglichst frühzeitig, regelmäßig schriftlich und in einer für sie verständlichen Sprache darüber zu informieren, dass sie Schadenersatz- und Schmerzensgeldansprüche (§§ 249 ff. BGB) außerhalb des Strafverfahrens verfolgen können, sofern diese nicht im Adhäsionsverfahren geltend gemacht werden.

Die Pflicht, über Ansprüche aus dem **Sozialen Entschädigungsrecht nach SGB XIV** (ehemaliges Opferentschädigungsgesetz, OEG) informiert zu werden, ist in § 406j Nr. 3 StPO geregelt. Danach sind Verletzte möglichst frühzeitig, regelmäßig schriftlich und soweit möglich in einer für sie verständlichen Sprache darüber zu unterrichten, dass sie nach Maßgabe des SGB XIV Ansprüche auf soziale Entschädigung geltend machen können. Versorgungsleistungen nach dem SGB XIV können auch dann erfolgen, wenn eine strafrechtliche und/oder zivilrechtliche Verjährung eingetreten und eine Verurteilung des Täters nicht erfolgt ist. Daher kann dieser Hinweis für den\*die Verletzte\*n von großer Bedeutung sein, da er\*sie im Falle der Anerkennung nach Feststellung eines vorsätzlichen, rechtswidrigen Angriffs bei gesundheitlichen Beeinträchtigungen staatliche Entschädigungsleistungen erhalten kann.<sup>404</sup>

Zuständig ist regelmäßig die Polizei beim Erstkontakt mit dem\*der Verletzten. Im weiteren Ermittlungsverfahren übernimmt die Staatsanwaltschaft die Zuständigkeit, und nach Abschluss der Ermittlungen ist das Gericht zuständig.<sup>405</sup> Die Unterrichtung kann im Ausnahmefall nach wie vor mündlich erfolgen, ist aber aktenkundig zu machen.<sup>406</sup>

Die Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV), die weisungsgebundene Bedienstete der Justizverwaltung (so beispielsweise die Staatsanwaltschaft) und die Polizei

binden, machen eine Reihe von weiteren Vorgaben:

Nach Nr. 173 RiStBV trägt die Staatsanwaltschaft dafür Sorge, dass Verletzte oder deren Erb\*innen so früh wie möglich, spätestens aber mit Anklageerhebung, auf die Möglichkeit hingewiesen werden, einen Entschädigungsanspruch gemäß §§ 403ff. StPO geltend zu machen. Dabei sollen Verletzte über die Möglichkeit zur Prozesskostenhilfe, Form und Inhalt des Antrags und über das Recht auf Teilnahme an der Hauptverhandlung belehrt werden. Es soll auch darauf hingewiesen werden, dass es sich in der Regel empfiehlt, den Antrag möglichst frühzeitig zu stellen, dass der Anspruch noch im Zivilrechtsweg verfolgt werden kann und dass das Gericht aus bestimmten Gründen von der Entscheidung über den Antrag absehen kann.

Gemäß Nr. 174a RiStBV prüft die Staatsanwaltschaft, sobald sie selbst mit den Ermittlungen befasst ist, ob die Informationen gemäß § 406i Abs. 1, §§ 406j bis 406l StPO erteilt worden sind. Falls erforderlich, holt sie dies nach. Dazu kann ein übliches Formblatt verwendet werden. Grundsätzlich ist **Sprachmittlung** im Strafverfahren sicherzustellen. Für Vernehmungen durch Polizei und Staatsanwaltschaft gilt § 163 Abs. 7 bzw. § 161a Abs. 5 StPO in Verbindung mit § 185 Abs. 1 GVG. Für Gerichtsverfahren gelten §§ 185 Abs. 1, 187 Abs. 4 GVG. Für Nebenkläger\*innen gilt § 397 Abs. 3 StPO für schriftliche Übersetzungen.

Dabei gelten die Vorgaben der §§ 406i, 406j StPO und § 406k StPO, welche unter anderem bestimmen, an welche Stellen sich die Verletzten wenden können, um die beschriebenen Möglichkeiten wahrzunehmen. Gegenüber Verletzten, die keine zustellungsfähige Anschrift angegeben haben, besteht gemäß § 406k Abs. 2 StPO keine schriftliche Hinweispflicht.

Die Ausländerbehörden oder durch sie beauftragte Stellen unterrichten nach § 59 Abs. 7 S. 4 AufenthG Betroffene von Straftaten nach den §§ 232

<sup>404</sup> Weiner (2024b), Rn. 7.

<sup>405</sup> Weiner (2024a), Rn. 3.

<sup>406</sup> Ebd.

bis 233a StGB über die für sie geltenden Regelungen, Programme und Maßnahmen. Im Hinblick auf die Informationspflichten der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel und der Opferschutzrichtlinie umfasst die Unterrichtung über geltende Regelungen im Sinne einer richtlinienkonformen Auslegung auch Informationen über die einschlägigen Gerichts- und Verwaltungsverfahren zur Erlangung von Entschädigung.<sup>407</sup>

Personen, die ohne die nach § 4a Abs. 5 AufenthG erforderliche Berechtigung zur Erwerbstätigkeit beschäftigt waren, sind gemäß § 59 Abs. 8 AufenthG vor der Abschiebung über die Rechte nach Art. 6 Abs. 2 und Art. 13 der Richtlinie 2009/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen,<sup>408</sup> zu unterrichten. Das betrifft insbesondere Informationen über die Geltendmachung ausstehender Vergütung gegen Arbeitgeber\*innen.

Eine Regelung für die Übersetzung von Informationen über Entschädigungsverfahren in eine für Betroffene verständliche Sprache ergibt sich nicht unmittelbar aus dem Aufenthaltsgesetz. Nach § 23 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes ist die Amtssprache deutsch. Nur im behördlichen Asylverfahren ist durch das BAMF ein\*e Dolmetscher\*in hinzuzuziehen, § 17 Asylgesetz. In anderen Fällen wird im Einzelfall im Ermessenswege entschieden, ob ein\*e Dolmetscher\*in hinzugezogen werden muss. Dieser Anspruch wird aus dem Rechtsstaatsgebot und verfassungsrechtlichen Prinzipien hergeleitet. Dabei kommt es vorwiegend darauf an, ob das Verwaltungsverfahren im Interesse der betroffenen Person liegt oder die Behörde in ihre Rechte eingreift. Im letzten Fall muss die Behörde eine\*n Dolmetscher\*in auf eigene Kosten bereitstellen.<sup>409</sup> Hierbei müsste die Behörde auch die Vorgaben der Europaratskonvention gegen Menschenhandel berücksichtigen. Vorzugswürdig wäre jedoch ein sich aus dem

Gesetz eindeutig ergebendes Informationsrecht in einer für die Betroffenen verständlichen Sprache.

Die Pflicht zur möglichst umfassenden **Auskunftserteilung der für Sozialleistungen zuständigen Leistungsträger** ergibt sich aus § 15 SGB I. Die nach Landesrecht zuständigen Stellen sowie die Träger der gesetzlichen Krankenversicherung und der sozialen Pflegeversicherung sind nach § 15 Abs. 1 SGB I verpflichtet, über alle sozialen Angelegenheiten nach dem Sozialgesetzbuch Auskünfte zu erteilen. Die Auskunftspflicht erstreckt sich nach Abs. 2 auf die Benennung der für die Sozialleistungen zuständigen Leistungsträger sowie auf alle Sach- und Rechtsfragen, die für die Auskunftsuchenden von Bedeutung sein können und zu deren Beantwortung die Auskunftsstelle imstande ist. Darüber hinaus sind die Auskunftsstellen nach Absatz 3 verpflichtet, untereinander und mit den anderen Leistungsträgern zusammenzuarbeiten, um eine möglichst umfassende Auskunftserteilung durch eine Stelle sicherzustellen.

Im Rahmen des SGB XIV (soziales Entschädigungsrecht) haben Betroffene gemäß § 30 SGB XIV ein Recht darauf, ein **Fallmanagement** in Anspruch zu nehmen. Das Fallmanagement umfasst gemäß § 30 Abs. 5 SGB XIV insbesondere die Bedarfsermittlung (Nr. 1), eine Hinweispflicht auf die in Betracht kommenden Sozialleistungen (Nr. 2), die Begleitung der Berechtigten mit dem Ziel des Erhalts zügiger und aufeinander abgestimmter Leistungen, soweit Berechtigte Ansprüche gegen andere Träger von Sozialleistungen haben oder haben könnten (Nr. 3), die Unterstützung bei der Antragstellung, die Aufklärung über die Einleitung und den Ablauf des Verfahrens in der Sozialen Entschädigung (Nr. 4) sowie die Begleitung des Verfahrens in der Sozialen Entschädigung (Nr. 5).

Notwendige Aufwendungen für Dolmetscher\*innen oder Übersetzer\*innen werden gemäß § 12 Abs. 1, 2 SGB XIV vom Träger der Sozialen Entschädigung getragen. Das betrifft bereits die Sprachmittlung für Betroffene, die eine Antragstellung in Erwägung

407 Art. 4 Abs. 1 Buchst. e Richtlinie 2012/29/EU (Opferschutzrichtlinie) und Artikel 17 der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel.

408 ABl. L 168 vom 30.6.2009, S. 24; Arbeitgeber-Sanktionsrichtlinie.

409 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, S. 3.



ziehen.<sup>410</sup> Die Staatsangehörigkeit ist kein Kriterium für einen Anspruch.<sup>411</sup>

### Bewertung der Rechtsgrundlage

#### 15-S-01

Die gesetzlich verankerte Verpflichtung zur Information über Verwaltungs- und Gerichtsverfahren ist nur ein erster Schritt zur Geltendmachung von Entschädigungsansprüchen. Aussagen darüber, inwieweit die gesetzliche Hinweispflicht, die Hinweise selbst beziehungsweise die Aushändigung von diesbezüglichen Informationsblättern auch einen effektiven Zugang zu Entschädigung gewährleisten, können auf dieser Grundlage nicht getroffen werden. Über welche Rechte und in welcher Form die Behörden in ihrer Verwaltungspraxis tatsächlich informieren, wurde durch die Berichterstattungsstelle nicht untersucht.

### Information zu Verwaltungs- und Gerichtsverfahren in der Praxis

Daten zu entschädigten Betroffenen können Hinweise darauf liefern, inwiefern Betroffene ausreichend über Verwaltungs- und Gerichtsverfahren informiert werden, um ihre Ansprüche geltend zu machen.

## 3.10.2 Unentgeltlicher Rechtsbeistand

### Rechtliche Umsetzung

#### 15-S-02

Hilfe für die Wahrnehmung von Rechten außerhalb eines gerichtlichen Verfahrens und im obligatorischen Güteverfahren nach § 15a EGZPO wird gemäß § 1 Beratungshilfegesetz (BerHG) auf Antrag gewährt, wenn Rechtsuchende die erforderlichen Mittel nach ihren persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen nicht aufbringen können (Nr. 1), keine anderen Möglichkeiten für eine Hilfe zur Verfügung stehen, deren Inanspruchnahme den Rechtsuchenden zuzumuten ist (Nr. 2) und die Inanspruchnahme der Beratungshilfe nicht mutwillig erscheint (Nr. 3). Betroffene können **Beratungshilfe** bei der Rechtsantragsstelle des Amtsgerichts ihres Wohnsitzes beantragen, wenn sie nach Möglichkeit Unterlagen vorlegen, die nachweisen, dass sie die Kosten nach ihren per-

sönlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen nicht aufbringen können.

Grundsätzlich besteht auch die Möglichkeit, die Kosten der Beratung über einen Beratungsscheck des Weißen Rings erstattet zu bekommen. In einigen Bundesländern gibt es darüber hinaus Stellen der Öffentlichen Rechtsauskunft (etwa in Hamburg, Bremen, Berlin, Lübeck, Kiel).

Für das Klageverfahren sieht § 114 Abs. 1 Satz 1 Zivilprozessordnung (ZPO) vor, dass Personen, die nach ihren persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen die Kosten der Prozessführung nicht, nur zum Teil oder nur in Raten aufbringen können, auf Antrag **Prozesskostenhilfe** erhalten, wenn die beabsichtigte Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung hinreichende Aussicht auf Erfolg bietet und nicht mutwillig erscheint.<sup>412</sup> Auf die Möglichkeit zur Prozesskostenhilfe verweisen unter anderem § 73a Sozialgerichtsgesetz (SGG) für Verfahren vor den Sozialgerichten und § 11a Arbeitsgerichtsgesetz (ArbGG) für Verfahren vor den Arbeitsgerichten. Eine Änderung zum Nachteil der Person, der Prozesskostenhilfe bewilligt wurde, ist gemäß § 120a Abs. 1 S. 4 ZPO ausgeschlossen, wenn seit der rechtskräftigen Entscheidung oder der sonstigen Beendigung des Verfahrens vier Jahre vergangen sind. Bis zum Ablauf der vier Jahre wird in der Regel jedes Jahr erneut geprüft, ob sich die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Person, der Prozesskostenhilfe gewährt wurden, geändert haben. Falls das der Fall ist, muss sie die Kosten, die im Falle des Unterliegens im Rechtsstreit entstanden sind, nachträglich erstatten.

Im Rahmen des Strafverfahrens können Entschädigungen im Adhäsionsverfahren gemäß §§ 403 ff. StPO geltend gemacht werden. Für die Kosten des Adhäsionsverfahrens gelten gemäß § 404 Abs. 5 Satz 1 StPO ebenfalls die Voraussetzungen der Prozesskostenhilfe gemäß §§ 114 ff. ZPO. Rechtsanwält\*innen werden vom Gericht, das mit dieser Sache befasst ist, beigeordnet. Ist eine betroffene Person als Nebenkläger\*in zugelassen und ist für sie bereits eine Nebenklagevertreter\*in gemäß

<sup>410</sup> Hökendorf (2024), S. 6.

<sup>411</sup> Ebd. (2024), S. 7.

<sup>412</sup> Die weiteren Voraussetzungen sind in den §§ 114ff. ZPO geregelt.



§ 397a StPO in Verbindung mit § 395 StPO beigeordnet, braucht es für die Vertretung bei der Geltendmachung von Entschädigung im Adhäsionsverfahren darüber hinaus eine Beordnung gemäß §§ 403 ff. StPO.

### Bewertung der Rechtsgrundlage

#### 15-S-02

Aus der Praxis ist bekannt, dass die Bewilligung von Beratungshilfe mit bürokratischen Hürden verbunden sein kann.<sup>413</sup> Des Weiteren sind die anwaltlichen Gebühren sehr gering. Für eine Beratung erhalten Anwält\*innen zurzeit 38,50 Euro, zuzüglich Umsatzsteuer, unabhängig davon, wie umfangreich die Beratung ist. Anwält\*innen sind zwar gemäß § 49a Abs. 1 Satz 1 Bundesrechtsanwaltsordnung (BRAO) grundsätzlich verpflichtet, Beratungen durchzuführen, die durch Beratungshilfescheine abgerechnet werden, sie können die Beratungshilfe gemäß Satz 2 im Einzelfall aus wichtigem Grund ablehnen.

Hinsichtlich des Rechts auf Prozesskostenhilfe ist zu anmerken, dass Betroffene das Risiko für den Erfolg des Bewilligungsverfahrens tragen. Im Bewilligungsverfahren prüft das Gericht, ob die Klage Aussicht auf Erfolg hat und damit die Voraussetzungen der §§ 114 ff. ZPO vorliegen. Kommt das Gericht zu dem Ergebnis, dass die Voraussetzungen nicht gegeben sind, hat das zur Folge, dass Betroffene die Kosten des Prüfverfahrens und die damit einhergehenden Rechtsanwaltsgebühren selbst tragen müssen. Erschwerend kommt hinzu, dass in der Gebührenabrechnung in diesem Fall nicht die niedrigeren Gebühren nach § 49 RVG zugrunde zu legen sind, sondern die normalen Gebührensätze nach § 13 RVG. Aus der Praxis ist bekannt, dass dieses Kostenrisiko Betroffene davor abschreckt, ihre Ansprüche geltend zu machen.<sup>414</sup>

### Rechtsbeistand für Betroffene in der Praxis

#### 15-E-01

Daten dazu, in wie vielen Verfahren zu Menschenhandel Prozesskostenhilfe gewährt wurde, werden von staatlicher Seite nicht zentral erhoben und standen für das Monitoring nicht zur Verfügung.<sup>415</sup>

### 3.10.3 Entschädigung durch Täter\*innen

#### Rechtliche Umsetzung

#### 15-S-03

Von Menschenhandel Betroffene haben einen **zivilrechtlichen Schadensersatzanspruch gegen die Täter\*innen** gemäß § 823 Abs. 1 BGB, wenn sie durch die Tat vorsätzlich an Körper, Gesundheit, Freiheit, Eigentum oder einem anderen Rechtsgut, beispielsweise der sexuellen Selbstbestimmung, verletzt wurden. § 823 Abs. 2 BGB verpflichtet diejenigen zum Schadensersatz, die gegen ein Gesetz, beispielsweise ein Strafgesetz, verstoßen. Von dem aus § 823 BGB resultierenden Schadensersatzanspruch ist sowohl der materielle als auch der immaterielle Schaden erfasst (§§ 249, 253 BGB). 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 könnten das Kosten von Behandlungen von Körperverletzungen oder anderen Gesundheitsschäden wie etwa Heilbehandlungskosten und Rehabilitationskosten oder entgangener Lohn sein. Der immaterielle Schaden, das heißt 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 sowie der Krankheitsverlauf berücksichtigt. Die Ansprüche können bei Streitwerten unterhalb von 5.000 Euro vor den Amtsgerichten und oberhalb von 5.000 Euro vor den Landgerichten geltend gemacht werden. Sachlich und örtlich zuständig ist für Streitwerte unterhalb von 5.000 Euro das Amtsgericht am

<sup>413</sup> Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e. V. (2018), S. 46; Krug (2021), S. 34; Wrase u. a. (2022), 7.4.2.

<sup>414</sup> Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e. V. (2018), S. 46.

<sup>415</sup> Deutsches Institut für Menschenrechte (2023a), S. 68.

Wohnort des\*der Täter\*in (§ 23 GVG, §§ 12 ff ZPO).<sup>416</sup>

Aus einem eingegangenen Arbeitsverhältnis können Betroffenen von Menschenhandel **Ansprüche auf Lohnzahlung gegen Täter\*innen** gemäß § 611 BGB zustehen. Grundlage des Anspruchs ist ein Arbeitsverhältnis. Ein Arbeitsverhältnis entsteht entweder auf der Grundlage eines wirksamen Vertrags oder aus der faktischen Übernahme von Arbeitsleistungen mit dem Einverständnis der Arbeitgeber\*innen. Die Höhe des Lohnanspruchs 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 Anzahl der geleisteten Stunden, gegebenenfalls Sonderzahlungen und Abgeltung für Urlaubsansprüche zu berücksichtigen. Gibt es keine explizite Vereinbarung, richtet sich die Höhe nach der für die geleistete Tätigkeit üblichen Vergütung.<sup>417</sup>

Sachlich und örtlich zuständig für die gerichtliche Geltendmachung des Lohnanspruchs sind die Arbeitsgerichte, in dessen Bezirk die Arbeitnehmer\*innen gewöhnlich ihre Arbeit verrichten oder zuletzt gewöhnlich verrichtet haben (§§ 2 Abs. 1 Nr. 3, 48 Abs. 1a ArbGG).

Schadenersatz kann auch im Wege des **Adhäsionsverfahrens** (s.o.), im Rahmen des Strafverfahrens, geltend gemacht werden.

### Bewertung der Rechtsgrundlage

15-S-03

Probleme bei der Umsetzung der Vorgaben zu Entschädigung durch Täter\*innen ins deutsche Recht sind formalrechtlich nicht ersichtlich. Nichtsdestoweniger sind der Berichterstattungsstelle Menschenhandel keine Entscheidungen von Zivil- oder Arbeitsgerichten über die Entschädigung von Betroffenen oder ausstehende Lohnzahlungen im

Berichtszeitraum bekannt. Neben den möglichen Problemen, die mit dem Zugang zum Recht über die Beratungs- und Prozesskostenhilfe verbunden sind (s.o.), könnten weitere Ursachen eine Rolle spielen, die zu untersuchen sind.

Adhäsionsverfahren werden in der Praxis regelmäßig betrieben; die in Adhäsionsverfahren zugesprochenen Geldbeträge können jedoch nur selten durchgesetzt werden.<sup>418</sup> Hierzu könnten wissenschaftliche Untersuchungen Klarheit bringen. Ein relevanter Teil möglicher Adhäsionsverfahren dürfte zudem daran scheitern, dass es gar nicht erst zu einem Strafverfahren kommt. Denn bereits vor Beginn eines möglichen Strafverfahrens können Betroffene von Menschenhandel aus dem staatlichen Schutzsystem fallen, indem sie etwa nicht als solche identifiziert werden (siehe: Kapitel 3: Identifizierung) oder die Bundesrepublik vor Beginn eines Verfahrens verlassen, weil sie darauf angewiesen sind, andernorts ihren Lebensunterhalt zu sichern, oder sie aufgrund fehlender Aufenthaltstitel ausreisen müssen (siehe Kapitel 3.9).

### Durch Täter\*innen entschädigte Betroffene

15-E-02 15-E-03 15-E-04

Daten dazu, wie häufig Schmerzensgeld oder Schadensersatz in Adhäsionsverfahren oder zivilgerichtlichen Verfahren zugesprochen wurde, liegen nicht vor.<sup>419</sup> Auch zur Anzahl der Verfahren, in denen vor einem Arbeitsgericht Lohnansprüche oder arbeitsrechtliche Ansprüche aus einer Vertragsverletzung zugesprochen wurde, liegen keine Informationen vor.

### 3.10.4 Staatliche Entschädigung

#### Rechtliche Umsetzung

15-S-04

**Ansprüche aus der gesetzlichen Unfallversicherung:** Für Betroffene von Menschenhandel können im Einzelfall auch Ansprüche aus der gesetzlichen Unfallversicherung (GUV) in Betracht kommen. Die gesetzliche Grundlage ist das SGB

<sup>416</sup> Nach einem Entwurf der Bundesregierung vom 5. Juni 2024 soll die Streitwertobergrenze auf 8000 Euro angehoben werden, (Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zuständigkeitsstreitwerts der Amtsgerichte, zum Ausbau der Spezialisierung der Justiz in Zivilsachen sowie zur Änderung weiterer prozessualer Regelungen).

<sup>417</sup> Zur Vergütung bei Live-Ins, auch im Bereitschaftsdienst: Bundesarbeitsgericht (2021): Urteil vom 24. Juni 2021, 5 AZR 505/20, Rn. 22–25.

<sup>418</sup> Krug (2021), S. 49.

<sup>419</sup> Deutsches Institut für Menschenrechte (2023a), S. 72.

VII. Nach § 1 Nr. 2 SGB VII ist es Aufgabe der Unfallversicherung, „nach Eintritt von Arbeitsunfällen oder Berufskrankheiten die Gesundheit und die Leistungsfähigkeit der Versicherten mit allen geeigneten Mitteln wiederherzustellen und sie oder ihre Hinterbliebenen durch Geldleistungen zu entschädigen“. Anspruchsberechtigt sind alle Beschäftigten. Es kommt dabei darauf an, ob ein Arbeitsverhältnis faktisch bestand.<sup>420</sup> Der Anspruch hängt nicht von der Staatsangehörigkeit, dem Aufenthaltsstatus oder einer Arbeitserlaubnis ab.<sup>421</sup> Ausschlaggebend ist der (tatsächliche) Status als Beschäftigte\*r, unabhängig davon, ob Beiträge zur gesetzlichen Unfallversicherung gezahlt wurden.<sup>422</sup> Auch wenn Betroffene durch die Beschäftigung gegen Gesetze verstoßen haben oder ein Verstoß gegen das SchwarzArbG vorliegt, besteht der Versicherungsschutz. Tritt der Versicherungsfall ein liegt also ein Arbeitsunfall, ein Wegeunfall oder eine Berufskrankheit vor),<sup>423</sup> werden unter anderem Heilbehandlung und Leistungen zur medizinischen Rehabilitation sowie Leistungen zur sozialen Teilhabe und bei Pflegebedürftigkeit übernommen. Auch Geldleistungen wie Verletztengeld während einer Arbeitsunfähigkeit, Rente oder Leistungen für Hinterbliebene kommen in Betracht. Weitere zivilrechtliche Ansprüche, wie Schmerzensgeld, können jedoch grundsätzlich nicht gegen den\*die Arbeitgeber\*in geltend gemacht werden (Beschränkung der Haftung nach §§ 104, 105 SGB VII). Im Falle von Gewalttaten, die Betroffene bei der Arbeit oder auf dem Arbeitsweg erleiden, können die Ansprüche nach dem Sozialen Entschädigungsrecht und der GUV nebeneinander bestehen.

**Soziales Entschädigungsrecht:** Das Soziale Entschädigungsrecht richtet sich seit dem 1. Januar 2024 nach dem vierzehnten Sozialgesetzbuch.<sup>424</sup> Menschen, die durch ein schädigendes Ereignis, für das die staatliche Gemeinschaft eine besondere Verantwortung trägt, eine gesundheitliche Schädigung erlitten haben, werden gemäß § 1 Abs. 1 SGB XIV bei der Bewältigung der dadurch

entstandenen Folgen durch die Soziale Entschädigung unterstützt. Schädigende Ereignisse, die insbesondere Betroffene von Menschenhandel erlitten haben können, sind gemäß § 1 Abs. 2 Nr. 1 SGB XIV Gewalttaten. Verletzte von Gewalttaten erhalten gemäß § 13 Abs. 1 SGB XIV Leistungen der Sozialen Entschädigung, wenn sie durch einen vorsätzlichen, rechtswidrigen, unmittelbar gegen ihre Person gerichteten tätlichen Angriff (**körperliche Gewalttat**) oder durch dessen rechtmäßige Abwehr oder durch ein sonstiges vorsätzliches, rechtswidriges, unmittelbar gegen die freie Willensentscheidung einer Person gerichtetes schwerwiegendes Verhalten (**psychische Gewalttat**) eine gesundheitliche Schädigung erlitten haben. Eine psychische Gewalttat gemäß § 13 Abs. 2 SGB XIV ist in der Regel schwerwiegend, wenn es den Tatbestand des sexuellen Missbrauchs (§§ 174 bis 176d StGB), des sexuellen Übergriffs, der sexuellen Nötigung, der Vergewaltigung (§§ 177 und 178 StGB), des Menschenhandels (§§ 232 bis 233a StGB), der Nachstellung (§ 238 Absatz 2 und 3 StGB), der Geiselnahme (§ 239b StGB) oder der räuberischen Erpressung (§ 255 StGB) erfüllt oder von mindestens vergleichbarer Schwere ist. Geschädigte haben gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 SGB XIV Anspruch auf Leistungen der Sozialen Entschädigung wegen der anerkannten gesundheitlichen und wirtschaftlichen Folgen einer gesundheitlichen Schädigung, die ursächlich auf ein schädigendes Ereignis zurückzuführen ist. Leistungen der Sozialen Entschädigung umfassen zunächst die Akutversorgung, die Schnelle Hilfen genannt werden. Sie bestehen zum einen in der Möglichkeit, ein Fallmanagement, zum anderen die Leistungen der Traumaambulanzen in Anspruch zu nehmen (siehe Kapitel 4.3.1). Leistungen der Sozialen Entschädigung beinhalten auch Krankenbehandlungen, wenn Betroffene infolge der Tat eine medizinische Behandlung benötigen. Betroffene erhalten gemäß § 41 Abs. 1 SGB XIV Leistungen der Krankenbehandlung – unabhängig davon, ob und welchen Versicherungsschutz sie haben.<sup>425</sup> Die Leistungen

420 Sozialgericht Hamburg (2016): Urteil vom 02.06.2016, Az. S 36 U 118/14.

421 Kirstein (2013), S. 49.

422 Ebd., S. 50.

423 Zu den Voraussetzungen, vgl. ebd., S. 51–57.

424 Zu den Neuerungen siehe Kapitel 4.3.1.

425 Bischofs (2024), 1.

entsprechen den §§ 27 ff. und 55 ff. SGB V und umfassen ärztliche Behandlung, einschließlich Psychotherapie, zahnärztliche Behandlung und Zahnersatz, Versorgung mit Arznei-, Verbands-, Heil- und Hilfsmitteln, häusliche Krankenpflege, Krankenhausbehandlungen und Leistungen zur medizinischen Rehabilitation. Leistungen der Sozialen Entschädigung umfassen gemäß § 62 Abs. 1 SGB XIV auch Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben und unterhaltsichernde Leistungen, Leistungen zur Teilhabe an Bildung und zur Sozialen Teilhabe. Darüber hinaus gibt es gemäß §§ 71 ff. SGB XIV die Möglichkeit von Ansprüchen auf Leistungen bei Pflegebedürftigkeit. Ebenso gehört zur Sozialen Entschädigung die Möglichkeit, Entschädigungszahlungen (monatliche Entschädigungszahlungen oder Einmalzahlungen) zu erhalten. Damit sollen gesundheitliche Schädigungen der Betroffenen anerkannt und Mehrfachbelastungen ausgeglichen werden. Können Betroffene infolge der Verletzungen aufgrund des schädigenden Ereignisses nicht mehr oder nicht mehr voll arbeiten, können sie gemäß §§ 89 ff. SGB XIV einen Anspruch auf Berufsschadensausgleich haben. Schließlich gibt es die Möglichkeit, besondere Leistungen im Einzelfall zu erhalten. Diese sind gemäß § 92 Abs. 4 SGB XIV Leistungen zum Lebensunterhalt nach § 93, die Leistung zur Förderung einer Ausbildung nach § 94, Leistungen zur Weiterführung des Haushalts nach § 95 sowie Leistungen in sonstigen Lebenslagen nach § 96. Für den Fall, dass die Leistungen des SGB XIV nicht genügen, um Betroffene angemessen zu unterstützen, kann gemäß § 100 SGB XIV ein Ausgleich in Härtefällen erbracht werden. Entstandene Schadensersatzansprüche der betroffenen Personen gehen gemäß § 120 SGB XIV auf die Behörde über, die diese gegenüber den Täter\*innen geltend machen kann.

### Bewertung der Rechtsgrundlagen

#### 15-S-04

Wie auch im Rahmen von straf- oder zivilrechtlichen Verfahren können im Rahmen der Prüfung von Ansprüchen im sozialrechtlichen Verfahren

**Beweisschwierigkeiten** auftreten. Nach dem im sozialgerichtlichen Verfahren geltenden Untersuchungsgrundsatz muss die Behörde zunächst selbst ermitteln. Lässt sich der Sachverhalt jedoch nicht vollständig aufklären, gilt der Grundsatz der objektiven Beweislast: die anspruchsbegründenden Tatsachen müssen Betroffene selbst beweisen. Können sie dies nicht, geht dies zu ihren Lasten. Zumindest im Bereich des neuen Sozialen Entschädigungsrechts wurden Beweiserleichterungen eingeführt. Angaben der Betroffenen zu den Taten nach § 117 SGB XIV müssen nun nur noch glaubhaft erscheinen, wenn andere Beweismittel nicht vorhanden sind.<sup>426</sup>

Die Vorgängerregelungen des SGB XIV – das Opferentschädigungsgesetz (OEG) und das Bundesversorgungsgesetz (BVG) – fanden nur selten Anwendung.<sup>427</sup> Problematisch war insbesondere, dass Betroffene, die psychische Gewalttaten erlitten hatten, nicht leistungsberechtigt waren.<sup>428</sup> Dieses und weitere Schwierigkeiten der alten Rechtslage wurden mit dem neuen Sozialen Entschädigungsgesetz des SGB XIV nun behoben.

Die Reform des Sozialen Entschädigungsrechts wird vier Jahre nach ihrem Inkrafttreten evaluiert, um festzustellen, ob und inwiefern die Reform alle Zielgruppen des neuen SGB XIV erreicht, ob die Geschädigten Leistungen schneller erhalten als im Vergleich zur alten Rechtslage und ob die Verwaltungsverfahren vereinfacht werden konnten.<sup>429</sup>

### Durch den Staat entschädigte Betroffene

#### 15-E-05 15-E-06

Daten dazu, wie viele Betroffene von Menschenhandel Entschädigung nach dem OEG erhalten haben, wurden in der Vergangenheit nicht bundesweit erhoben und stehen für das Monitoring somit nicht zur Verfügung.<sup>430</sup> Das neue Soziale Entschädigungsrecht sieht in § 127 SGB XIV vor, dass künftig unter anderem das Geschlecht der leistungsberechtigten Person sowie die Art der Gewalttat im Rahmen der amtlichen Statistik erfasst werden. Hiermit könnten künftig auch

<sup>426</sup> Vgl. zu Ansprüchen der GVV im Einzelnen: Kirstein (2013), S. 64.

<sup>427</sup> Bräu u. a. (2024), S. 8–9.

<sup>428</sup> Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e. V. (2018), S. 46–47; Rabe / Leisering (2018), S. 52.

<sup>429</sup> Deutscher Bundestag (2019), S. 169.

<sup>430</sup> Deutsches Institut für Menschenrechte (2023a), S. 72.

Daten zu Entschädigungen für Betroffene von Menschenhandel zur Verfügung stehen.

### 3.10.5 Fazit und Empfehlungen

Das Recht auf Entschädigung ist in Deutschland weitgehend gesetzlich geregelt. Umsetzungsdefizite bestehen teilweise auf Ebene der Gewährleistung relevanter Informationen über Entschädigungsmöglichkeiten in einer für die Betroffenen verständlicher Sprache, welche nicht für alle Verwaltungsverfahren gesetzlich geregelt ist. Weiterhin bestehen Hürden aufgrund von Kostenrisiken. Weitere mögliche Zugangshürden, insbesondere auch im Hinblick auf den Nachweis entstandener Schäden und Glaubhaftigkeitsbegutachtungen verdienen eine vertiefte Untersuchung.<sup>431</sup> Ein gesondert zu untersuchendes Thema ist der Zugang von Kindern zu Beratung und Entschädigung sowie die kindgerechte Ausgestaltung der Verfahren. Auch im Hinblick auf die Geltendmachung von Ansprüchen aus dem Ausland und ihre Durchsetzung in der Praxis besteht eine Forschungslücke. Daten dazu, wie viele Betroffene Entschädigung durch die Täter\*innen oder den Staat erhalten haben, werden von staatlicher Seite bisher nicht bundesweit erhoben.

Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel empfiehlt in Hinblick auf die Gewährleistung von Entschädigung:

- **Bürokratische Hürden beim Recht auf einen unentgeltlichen Rechtsbeistand untersuchen:** Für die Umsetzung des Rechts auf einen unentgeltlichen Rechtsbeistand wird empfohlen, die bürokratischen Hürden, die mit der Inanspruchnahme von Beratungshilfe
- regelmäßig einhergehen, im Rahmen eines Forschungsvorhabens zu untersuchen und basierend auf den Ergebnissen der Untersuchung Verbesserungsmöglichkeiten zu erarbeiten.
- **Gebührensätze für Beratungshilfe erhöhen:** Die Gebührensätze der Beratungshilfe sollten erhöht werden, um für Rechtsanwält\*innen eine kostendeckende Vergütung zu sichern und rechtsstaatliche Garantien zu gewährleisten.
- **Kostenrisiko bei erfolglosen Prüfverfahren der Prozesskostenhilfe senken:** Betroffene sollten nicht das Kostenrisiko erfolgloser Prüfverfahren der Prozesskostenhilfe tragen, mindestens nicht die vollen anwaltlichen Wertgebühren schulden.
- **Betroffenenbeteiligung:** Zur Evaluierung des SGB XIV ist die Beteiligung von Betroffenen, die Anträge gestellt haben oder versucht haben, Anträge zu stellen, empfehlenswert.
- **Untersuchung der Hürden im Adhäsionsverfahren:** Es sollte genauer erforscht werden, welche Hürden für Betroffene von Menschenhandel beim Zugang zum Adhäsionsverfahren bestehen und wie die Zugänglichkeit verbessert werden kann.
- **Fortbildungen:** Die relevanten Behörden sollten Schulungen anbieten, um das Verständnis und die Unterstützung für die Rechte der Betroffenen zu verbessern.
- **Daten zu entschädigten Betroffenen erheben:** Künftig sollte die amtliche Statistik zum Sozialen Entschädigungsrecht Aufschluss darüber geben, wie viele Betroffene ihr Recht auf Entschädigung durch den Staat geltend machen konnten.

<sup>431</sup> Zur Methode der forensischen Glaubhaftigkeitsbegutachtung im deutschen Sprachraum und Kritik an der Anwendung der sogenannten Nullhypothese: Fegert u. a. (2024).





## **4     Monitoring der Gesetzgebung und der Rechtsprechung**

## 4.1 Monitoring der Gesetzgebung

Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel beobachtet Gesetzgebungs- und Reformprozesse, die im Kontext Menschenhandel und Ausbeutung relevant sind. Im Folgenden werden die wichtigsten dieser gesetzlichen Entwicklungen im Berichtszeitraum (Januar 2022 bis Juni 2024) dargelegt und bewertet. Neben neuen Vorgaben, die sich aus der Änderung der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel und dem neuen Sozialen Entschädigungsrecht im SGB XIV ergeben, liegt im Berichtszeitraum ein Schwerpunkt auf rechtlichen Änderungen, die auf die Regulierung von strukturell für Arbeitsausbeutung besonders anfällige Branchen abzielen und den Schutz vor Ausbeutung und den Zugang zu Rechten in diesen Sektoren verbessern sollen. Zudem sind im Berichtszeitraum bedeutende rechtliche Entwicklungen im Bereich Asyl zu verzeichnen. Dazu gehören auf europäischer Ebene die Zustimmung der EU-Mitgliedstaaten zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), auf nationaler Ebene die Einführung der unabhängigen Asylverfahrensberatung, das Inkrafttreten des Rückführungsverbesserungsgesetzes und damit die Ausweitung des Bezugszeitraums von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz auf 36 Monate, die Einführung der Bezahlkarte für Geflüchtete sowie die Ausweitung der Liste der sogenannten sicheren Herkunftsstaaten.

## 4.2 Rechtsakte auf europäischer Ebene

### 4.2.1 EU-Richtlinie gegen Menschenhandel

Das Europäische Parlament hat am 23. April 2024 die Änderung der Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer beschlossen.<sup>432</sup>

Diese Änderungsrichtlinie (EU) 2024/1712 ist am 14. Juli 2024 in Kraft getreten und erfordert von Deutschland einige gesetzliche Neuregelungen, aber auch weitere Maßnahmen.<sup>433</sup> Die Umset-

zungsfrist endet zwei Jahre nach Inkrafttreten, also am 15. Juli 2026.

**Neue gesetzliche Regelungen im Strafgesetzbuch** sind vor allem für die weiteren Ausbeutungsformen erforderlich, die in Art. 2 Abs. 3 der Richtlinie aufgenommen wurden: Ausbeutung von Leihmutterschaft, Zwangsheirat und illegale Adoption.

Darüber hinaus sollen gemäß Art. 4 Abs. 3 weitere Strafschärfungsgründe vorgesehen werden. Das betrifft zum einen öffentlich Bedienstete, die Straftaten wegen Menschenhandels in Ausübung ihrer Ämter begehen. Zum anderen betrifft es Täter\*innen, die Bilder, Videos oder ähnliches Material sexueller Natur, auf dem Betroffene dargestellt sind, mittels Informations- und Kommunikationstechnologie verbreitet oder deren Verbreitung erleichtert haben.

Eine gesetzliche Neuregelung verlangt auch die Vorgabe aus Artikel 18a der Richtlinie, nach der die Strafbarkeit für die vorsätzliche Inanspruchnahme von Diensten, die von Betroffenen von Menschenhandel während der Ausbeutung erbracht werden, sicherzustellen ist. Für den Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung ist das bereits in § 232a Abs. 6 StGB geregelt („Freierstrafbarkeit“). Eine neue Regelung erfordert nun noch die Strafbarkeit der Inanspruchnahme von Diensten, die Betroffene der anderen Ausbeutungsformen erbringen, das heißt von Zwangsarbeit, erzwungenen Dienstleistungen, einschließlich Betteltätigkeit, Sklaverei oder sklavenähnlichen Praktiken, von in Leibeigenschaft erbrachten Diensten, von strafbaren Handlungen, von Organentnahme oder den neuen Ausbeutungsformen Leihmutterschaft, Zwangsheirat, illegale Adoption.

Der Verzicht auf Strafverfolgung oder die Straffreiheit der Betroffenen aus Artikel 8 der Richtlinie, auch als **Non-Punishment-Prinzip** bekannt, bezieht sich nun auch explizit auf die Beteiligung an anderen unrechtmäßigen Handlungen. Damit

<sup>432</sup> Richtlinie (EU) 2024/1712 Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 zur Änderung der Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer.

<sup>433</sup> Für eine Darstellung der Änderungen siehe Deutsches Institut für Menschenrechte (2024e).

muss in § 154c Abs. 2 StPO oder auch an anderen Stellen sichergestellt werden, dass von Menschenhandel Betroffene verfolgungs- oder straffrei bleiben, wenn sie eine Straftat oder andere unrechtmäßige Handlungen im Zusammenhang mit ihrer Situation unter dem Zwang des Menschenhandels begehen. Das Non-Punishment-Prinzip erstreckt sich somit nun auch ausdrücklich auf Ordnungswidrigkeiten wie etwa nach dem Bundesmeldegesetz oder dem Aufenthaltsgesetz.

Da Straftaten wegen Menschenhandels zunehmend unter Verwendung von Informations- und Kommunikationstechnologien begangen werden, enthält die geänderte Richtlinie nun auch **Maßnahmen zur Online-Dimension von Menschenhandel**. Die Mitgliedstaaten sind angehalten, dafür zu sorgen, dass die für die Strafverfolgung zuständigen Personen, Stellen und Dienste über angemessenes Fachwissen und geeignete technische Fähigkeiten verfügen. Gegebenenfalls sollen dafür spezialisierte Einheiten geschaffen werden. Art. 18 Abs. 1 der Richtlinie sieht nun Bildungsmaßnahmen, Schulungen und Kampagnen zur Prävention vor, die ein besonderes Augenmerk auf die Online-Dimension legen, um der Nachfrage entgegenzuwirken und diese zu schwächen.

Im Hinblick auf potenziell Betroffene verpflichtet die Richtlinie in Art. 18 Abs. 2 dazu, Maßnahmen zu treffen, die geschlechtersensibel und kindgerecht konzipiert sind, darunter Informations- und Aufklärungskampagnen sowie Forschungs- und Schulungsprogramme, unter anderem zur Förderung der digitalen Kompetenzen, um Menschen, insbesondere Kinder und Jugendliche und Menschen mit Behinderungen, zu sensibilisieren und die Gefahr zu verringern, dass sie von Menschenhandel betroffen werden.

Der neu eingefügte Art. 18b Abs. 1 der Richtlinie fordert die Mitgliedstaaten auf, regelmäßige und spezialisierte Schulungen für Angehörige von Berufsgruppen zu fördern, die wahrscheinlich in Kontakt mit (potenziell) Betroffenen von Menschenhandel kommen. Adressat\*innen sind beispielsweise Polizeibeamt\*innen im Außendienst,

Gerichtspersonal, Beschäftigte in Unterstützungs- und Betreuungsdiensten, Arbeitsaufsichtsbeamt\*innen sowie Beschäftigte in Sozialdiensten und im Gesundheitswesen. In Absatz 2 verpflichtet die Richtlinie nun explizit zur Förderung von allgemeinen und spezialisierten Schulungen für Richter\*innen und Staatsanwält\*innen. Alle Schulungen müssen menschenrechtsbasiert und geschlechtersensibel ausgerichtet sein sowie die Interessen von Kindern und Jugendlichen und Menschen mit Behinderungen einbeziehen.

Im Hinblick auf die Unterstützung und Betreuung von Betroffenen von Menschenhandel sieht die Richtlinienänderung in Art. 11 Abs. 4 nun einen **nationalen Verweisungsmechanismus** vor. Die Mitgliedstaaten sollen die erforderlichen Maßnahmen treffen, um in Zusammenarbeit mit den einschlägigen Betreuungsorganisationen im Rahmen von Gesetzen, Regelungen oder Verwaltungsvorschriften einen oder mehrere Mechanismen für die frühzeitige Erkennung und Identifizierung, Unterstützung und Betreuung potenziell Betroffener einzurichten.<sup>434</sup>

Die Richtlinie legt folgende Mindestaufgaben der eingesetzten Verweisungsmechanismen fest: die Festlegung von Mindeststandards für die Erkennung und frühzeitige Identifizierung von Betroffenen und die Anpassung dieser Verfahren an die verschiedenen Ausbeutungsformen, die Verweisung der Betroffenen an die am besten geeigneten Unterstützungs- und Betreuungsstellen und die Erarbeitung von Kooperationsvereinbarungen mit den Asylbehörden, um sicherzustellen, dass Betroffenen, die internationalen Schutz benötigen oder beantragen wollen, Unterstützung, Betreuung und Schutz gewährt wird.

Auch eine Kontaktstelle für die grenzüberschreitende Verweisung der Betroffenen soll benannt werden.

In Art. 11 Abs. 5, in dem es um die Bereitstellung einer **geeigneten und sicheren Unterbringung** geht, wurden nun explizit Schutzunterkünfte und sonstige geeignete vorläufige Unterbringungen mit

434 Zum Nationalen Verweisungsmechanismus siehe auch Kapitel 5 Jahresthema 2023.

einbezogen.<sup>435</sup> Der neu eingefügte Absatz 5a konkretisiert, dass Schutzunterkünfte und andere geeignete vorläufige Unterbringungen in ausreichender Anzahl bereitgestellt werden und leicht zugänglich sein müssen. Sie sollen Betroffene bei ihrer Erholung unterstützen, indem sie ihnen angemessene und geeignete Lebensbedingungen im Hinblick auf eine Rückkehr in ein eigenständiges Leben bieten. Die Ausstattung ist so zu gestalten, dass sie den besonderen Bedürfnissen sowohl von Kindern der Betroffenen als auch von Betroffenen im Kindesalter gerecht werden.

Im neu eingefügten Artikel 11a geht es um Betroffene von Menschenhandel, die möglicherweise **internationalen Schutz** benötigen. Absatz 1 verlangt von den Mitgliedstaaten, die Komplementarität und Koordinierung zwischen den an den Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels beteiligten Behörden und den Asylbehörden sicherzustellen. Darüber hinaus sollen Betroffene von Menschenhandel internationalen Schutz oder einen gleichwertigen nationalen Status beantragen können, und zwar auch dann, wenn sie noch nicht abschließend identifiziert sind. Aus Erwägungsgrund 21 geht explizit hervor, dass die Verfahren auf Beantragung von internationalem Schutz oder einem gleichwertigen nationalen Schutz und die Verfahren zur Beantragung eines Aufenthaltstitels gemäß der Richtlinie 2004/81/EG<sup>436</sup> komplementär verlaufen und einander nicht ausschließen sollen.



Für die Unterstützung und Betreuung von betroffenen **Kindern und Jugendlichen** sind in Art. 14 Abs. 1 nun Programme zur Unterstützung des Übergangs zur Volljährigkeit und ins Erwachsenenalter aufgenommen, um zu verhindern, dass diese erneut von Menschenhandel betroffen werden. Für den Fall eines Interessenkonflikts zwischen einem betroffenen Kind und seinem\*r Vormund\*in oder gesetzlichen Vertreter\*in sieht Art. 14 Abs. 2 S. 2 vor, dass eine andere Person die Vormundschaft oder gesetzliche Vertretung übernimmt.

Artikel 17 wurde um einen Satz ergänzt, demzufolge die Mitgliedstaaten einen **nationalen „Opferfonds“** oder ein ähnliches Instrument einrichten können, um Entschädigungszahlungen an die Betroffenen zu leisten.

Die nationalen Strukturen zur Bekämpfung von Menschenhandel erfahren durch die Neuerung der Richtlinie ebenfalls grundlegende Änderungen. Die Mitgliedstaaten setzen gemäß Artikel 19 **nationale Koordinatoren oder gleichwertige Mechanismen** mit den entsprechenden Ressourcen ein. Diese haben die Aufgabe, die Entwicklungen beim Menschenhandel zu bewerten, die Ergebnisse der Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels zu messen, wozu auch gehört, statistische Daten in enger Zusammenarbeit mit einschlägigen Organisationen der Zivilgesellschaft, die in diesem Bereich tätig sind, zu sammeln und Bericht zu erstatten. Diese Aufgaben waren zuvor nationalen Berichterstattern oder gleichwertigen Mechanismen anzuvertrauen. In Deutschland hatte die Bundesregierung diese Aufgaben der **unabhängigen Berichterstattungsstelle Menschenhandel** des Deutschen Instituts für Menschenrechte übertragen. Mögliche weitere Aufgaben der neu einzurichtenden nationalen Koordinierungsstelle umfassen nach Abs. 2 S. 2 nun auch die Erstellung von Notfallplänen bei schwerwiegenden Krisensituationen und die Förderung, Koordinierung und gegebenenfalls Finanzierung von Programmen zur Bekämpfung von Menschenhandel. Die Mitgliedstaaten können nach Art. 19 Abs. 3 S. 2 zudem unabhängige Stellen einrichten und ihnen eine oder mehrere Aufgaben nach Absatz 2 zuweisen. Diese können die Umsetzung und die Wirkung von Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels überwachen, Bericht über Angelegenheiten erstatten, die besondere Aufmerksamkeit der zuständigen nationalen Behörden erfordern und Ursachen und Entwicklungen im Bereich des Menschenhandels bewerten. Die Umsetzung des neuen Artikels 19 erfordert danach in Deutschland die Einsetzung einer nationalen Koordinierungsstelle, die Aufgaben übernimmt, die von den Aufgaben der Berichterstattungsstelle Menschenhandel als

<sup>435</sup> Zu Unterkünften für Betroffene von Arbeitsausbeutung siehe auch Kapitel 5 Jahresthema 2024.

<sup>436</sup> Richtlinie 2004/81/EG des Rates vom 29. April 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.

unabhängige Stelle im Sinne des Absatz 3 nicht übernommen werden, beispielsweise die Förderung, Koordinierung und Finanzierung von Programmen zur Bekämpfung von Menschenhandel oder die Erstellung von Notfallplänen in Krisensituationen.

Ebenfalls neu ist Artikel 19a, der **Vorgaben zur Datenerhebung und zu Statistiken** macht. Die Mitgliedstaaten sollen sicherstellen, dass ein System zur Erfassung, Erstellung und Bereitstellung anonymisierter statistischer Daten vorhanden ist, um die Wirksamkeit der Maßnahmen zur Bekämpfung der Straftaten wegen Menschenhandels zu überwachen. Die Richtlinie gibt vor, dass statistische Daten verfügbar sind zur Anzahl der registrierten identifizierten und potenziellen Betroffenen, der verdächtigen Personen, der strafrechtlich verfolgten Personen, der Entscheidungen über die Einleitung der Strafverfolgung, der verurteilten Personen, der Gerichtsurteile und der wegen der Inanspruchnahme von Diensten verdächtigen, strafrechtlich verfolgten und verurteilten Personen.

Schließlich ist auch Artikel 19b neu, der den Mitgliedstaaten aufträgt, **nationale Aktionspläne zur Bekämpfung des Menschenhandels** auszuarbeiten und umzusetzen. Diese können Ziele, Prioritäten und Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels für alle Formen der Ausbeutung beinhalten, einschließlich spezifischer Maßnahmen für betroffene Kinder. Neben Präventionsmaßnahmen (auch als Teil von Notfallplänen infolge humanitärer Krisen) wie Bildungsmaßnahmen, Sensibilisierungskampagnen und Schulungen sind auch Maßnahmen zur Verbesserung der Strafverfolgung und zur Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ins Auge zu fassen. Auch Maßnahmen zur Stärkung der frühzeitigen Erkennung und Unterstützung, der Betreuung sowie des Schutzes von Betroffenen können Gegenstände von nationalen Aktionsplänen sein. Für die regelmäßige Überwachung und Auswertung der Umsetzung der nationalen Aktionspläne sollen Verfahren beschrieben sein.

## Fazit

Die neue Richtlinie beinhaltet zum Teil grundlegende Änderungen in Bezug auf vier wesentliche Handlungsfelder, die die Verhütung und Bekämpfung von Menschenhandel kennzeichnen: Strafverfolgung, Prävention, Schutz und Unterstützung von Betroffenen von Menschenhandel und struktureller Rahmen. Deutlich ins Gewicht fallen die Vorgaben zu den neuen Straftatbeständen und die Neuerungen, die die Richtlinie von den Mitgliedstaaten hinsichtlich nationaler Verweisungsmechanismen verlangt. Langfristige Verbesserungen für den Schutz und die Unterstützung von Betroffenen von Menschenhandel verspricht vor allem die vollumfängliche Umsetzung dieser strukturellen Neuerungen. Diese können zu Fortschritten bei der Identifizierung, der Weiterleitung der Betroffenen an spezialisierte Fachberatungsstellen und der Zusammenarbeit der Behörden mit den Fachberatungsstellen führen. All das kann nachhaltig positive Auswirkungen auf die Situation von Betroffenen von Menschenhandel haben. Die nun ebenfalls vorgegebene institutionalisierte Koordinierung und die Gesamtstrategie eines Nationalen Aktionsplans erscheinen auch für Deutschland als geeigneter Rahmen zur besseren Verhütung und Bekämpfung von Menschenhandel.

## 4.2.2 Vorschlag zur Änderung der Opferschutz-Richtlinie

Die Europäische Kommission hat am 12. Juli 2023 einen Vorschlag zur Änderung der Richtlinie 2012/29/EU über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001/220/J (Opferschutz-Richtlinie)<sup>437</sup> vorgelegt. Der Vorschlag zielt unter anderem darauf ab, den Zugang von Betroffenen zu Informationen, zum Rechtsschutz und zu spezialisierten Unterstützungsdiensten zu verbessern.

Besonders ins Auge fallen die vorgeschlagenen Ergänzungen zur **individuellen Begutachtung**. Bei der individuellen Begutachtung soll festgestellt werden, ob und inwiefern den von einer Straftat verletzten Personen Sondermaßnahmen (wie etwa

<sup>437</sup> Vorschlag für eine Richtlinie des europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2012/29/EU über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001/220/JI, COM (2023) 424 final.

emotionale und psychologische Unterstützung) infolge ihrer besonderen Gefährdung hinsichtlich sekundärer und wiederholter Viktimisierung, Einschüchterung und Vergeltung zugutekommen müssen. Die individuelle Begutachtung soll dahingehend erweitert werden, dass sie zusätzlich zur Ermittlung von Schutzbedürfnissen nun auch explizit zur Ermittlung besonderer Unterstützungsbedürfnisse erfolgen soll.

Dem Vorschlag zufolge sollen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die zuständigen Behörden zumindest bis zum Abschluss der ersten individuellen Begutachtung **keine personenbezogenen Daten über den Aufenthaltsstatus der Betroffenen** an die zuständigen Migrationsbehörden übermitteln.<sup>438</sup> Voraussetzung wäre, dass die Betroffenen die Straftat anzeigen.

Bezüglich der **Entschädigung durch Straftäter\*innen** im Rahmen des Strafverfahrens sieht der Vorschlag vor, dass die zuständigen Behörden die Entschädigung unverzüglich direkt an die Betroffenen zahlen. Hinsichtlich des Betrags der zuerkannten Entschädigung treten die zuständigen Behörden in das Recht der Betroffenen gegenüber den Straftäter\*innen ein.<sup>439</sup>

Der Vorschlag sieht eine **Pflicht zur Erhebung, Erstellung und Verbreitung von Statistiken** über Betroffene von Straftaten vor. Diese sollen Daten umfassen, die für die Anwendung der einzelstaatlichen Verfahren in Bezug auf Betroffene von Straftaten von Belang sind, darunter mindestens Zahl und Art der angezeigten Straftaten, Zahl, Alter und Geschlecht der Betroffenen sowie Art der Straftat. Sie sollen auch Informationen darüber enthalten, wie und in welchem Umfang Betroffene ihre in dieser Richtlinie festgelegten Rechte wahrgenommen haben.<sup>440</sup>

Der Vorschlag zur Änderung der Opferschutzrichtlinie bezieht sich an zwei Stellen gesondert auf Betroffene von Menschenhandel: So sieht er gezielte und integrierte Unterstützung für Betroffene von Straftaten vor und schließt darin die Unterstützung bei der Verarbeitung traumatischer Erlebnisse sowie Beratungsdienste für Betroffene mit besonderen Bedürfnissen ein. Zu letzteren zählt er unter anderem Betroffene von Menschenhandel.<sup>441</sup> Ihnen soll auch bei der individuellen Begutachtung besondere Aufmerksamkeit zuteil werden.<sup>442</sup>

### Fazit

Sollte der Vorschlag zur Änderung der Opferschutzrichtlinie in dieser oder einer ähnlichen Fassung vom Europäischen Parlament und Rat beschlossen werden, so sind die neuen Regelungen auch auf Betroffene von Menschenhandel anwendbar. Es bleibt zu beobachten, ob die von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Änderungen im Gesetzgebungsprozess Bestand haben, beziehungsweise ob und gegebenenfalls welche weiteren Änderungen beschlossen werden.

### 4.2.3 Richtlinie über die kombinierte Erlaubnis für Drittstaatsangehörige

Der Rat der Europäischen Union hat am 12. April 2024 die Überarbeitung der Richtlinie über die kombinierte Erlaubnis für Drittstaatsangehörige von 2011 angenommen, RL (EU) 2024/1233.<sup>443</sup> Mit der Überarbeitung wird ein einheitliches Antragsverfahren für eine kombinierte Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis geschaffen.

Positiv hervorzuheben ist, dass der **Wechsel des Arbeitsplatzes** erleichtert wird und das Verfahren zum Wechsel einfacher und schneller erfolgen soll.<sup>444</sup> Arbeitnehmer\*innen mit einer kombinierten Erlaubnis können nun innerhalb der Gültigkeitsdauer mindestens drei Monate (beziehungs-

<sup>438</sup> Art. 5a Abs. 5 des Vorschlags zur Änderung der Opferschutz-Richtlinie.

<sup>439</sup> Art. 16 Abs. 2 des Vorschlags zur Änderung der Opferschutz-Richtlinie.

<sup>440</sup> Art. 28 Abs. 1 des Vorschlags zur Änderung der Opferschutz-Richtlinie.

<sup>441</sup> Art. 9 Abs. 3b des Vorschlags zur Änderung der Opferschutz-Richtlinie.

<sup>442</sup> Art. 22 Abs. 3 des Vorschlags zur Änderung der Opferschutz-Richtlinie.

<sup>443</sup> Richtlinie (EU) 2024/1233 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. April 2024 über ein einheitliches Verfahren zur Beantragung einer kombinierten Erlaubnis für Drittstaatsangehörige, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufzuhalten und zu arbeiten, sowie über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsarbeitnehmer, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten (Neufassung).

<sup>444</sup> Galletti (2024).



weise sechs Monate, wenn sie seit mehr als zwei Jahren eine kombinierte Erlaubnis besitzen) arbeitslos sein, ohne dass ihre Aufenthaltserlaubnis erlischt.<sup>445</sup> Bei begründetem Verdacht auf ausbeuterische Arbeitsbedingungen sind gemäß der Richtlinie weitere drei Monate Arbeitslosigkeit möglich, bevor die Erlaubnis ihre Gültigkeit verliert. Dies erleichtert auch den Wechsel des Arbeitsplatzes und mindert damit das Ausbeutungsrisiko. Die Mitgliedstaaten behalten sich allerdings weiterhin das Recht zur Regelung bestimmter innerstaatlicher Sonderbedingungen vor. Beispielsweise können Mitgliedstaaten festlegen, dass Personen mit einer kombinierten Erlaubnis für einen Mindestzeitraum von höchstens sechs Monaten an den ersten Arbeitgeber gebunden sind.<sup>446</sup> Bei schwerwiegenden Verstößen des Arbeitgebers gegen Arbeitsschutzbestimmungen oder vertragliche Vereinbarungen soll ein Wechsel bereits vorher möglich sein.<sup>447</sup> Trotz der positiven Zielrichtung dieser Regelung ist dies in der Praxis häufig mit Hürden verbunden, denn die Möglichkeit von ausländischen Arbeitnehmer\*innen, sich auf solche Verstöße zu berufen, ist durch Abhängigkeiten, Sprachbarrieren und mangelnde Kenntnisse der jeweiligen Rechtsordnungen in den Mitgliedstaaten eingeschränkt.

Weiterhin sollen laut der überarbeiteten Richtlinie **gleiche Rechte** für Drittstaatsangehörige im Hinblick auf Beschäftigungsbedingungen und das Recht auf Streik und Arbeitskampfmaßnahmen gelten.<sup>448</sup> Es lässt sich jedoch konstatieren, dass insbesondere beim Zugang zu Familienleistungen die Verpflichtung zur Gleichbehandlung nicht gilt. So kann beispielweise der Zugang zu Kindergeld oder Elterngeld in den Mitgliedstaaten beschränkt werden.<sup>449</sup>

Die Verknüpfung von Aufenthaltstitel und Arbeitslaubnis für einen bestimmten Arbeitsplatz fördert das Abhängigkeitsverhältnis zum Arbeitgeber. Sie führt zu einem verstärkten Machtungleichgewicht und kann unsichere Arbeitsbedingungen und geringere Löhne bis hin zu Arbeitsausbeutung begünstigen.<sup>450</sup> Bei der Umsetzung sollte Deutschland daher einen sofortigen Arbeitsplatzwechsel in einem schnellen und einfachen Verfahren ermöglichen, welches lediglich die Kontrolle der Beschäftigungsbedingungen vorsieht.

#### 4.2.4 Verbot von in Zwangsarbeit hergestellten Produkten auf dem Unionsmarkt

Das EU-Parlament hat am 23. April 2024 ein Verbot von in Zwangsarbeit hergestellten Produkten auf dem Unionsmarkt beschlossen.<sup>451</sup> Die Mitgliedstaaten müssen innerhalb von drei Jahren mit der Anwendung der Verordnung beginnen. Der Entwurf der Verordnung (EU-Zwangsarbeitsverordnung)<sup>452</sup> verbietet den Verkauf, die Einfuhr und die Ausfuhr von in Zwangsarbeit hergestellten Waren.<sup>453</sup> Dies gilt unabhängig davon, ob die Zwangsarbeit innerhalb oder außerhalb der EU stattfand. Verdächtige Produkte, Hersteller oder Lieferketten können durch die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission untersucht werden. Stellt sich bei dieser Untersuchung heraus, dass es bei der Herstellung zu Zwangsarbeit kam, darf das Produkt nicht mehr auf dem europäischen Binnenmarkt verkauft werden. Hersteller müssen diese Produkte dann zerstören, recyceln oder spenden.<sup>454</sup> Bei der Durchsetzung des Verbots verfolgt die Verordnung einen risikobasierten Ansatz, der auf Informationen der Zivilgesellschaft, einer Datenbank zum Risiko von Zwangsarbeit bei bestimmten Produkten und geografischen Gebieten sowie Sorgfalts-

445 Art. 11 Abs. 4 der Richtlinie über die kombinierte Erlaubnis für Drittstaatsangehörige.

446 Art. 11 Abs. 3 Buchst. c der Richtlinie über die kombinierte Erlaubnis für Drittstaatsangehörige.

447 Art. 11 Abs. 3 der Richtlinie über die kombinierte Erlaubnis für Drittstaatsangehörige.

448 Art. 12 der Richtlinie über die kombinierte Erlaubnis für Drittstaatsangehörige.

449 Für Inhaber\*innen einer maximal auf sechs Monate befristeten kombinierten Erlaubnis, Art. 12 Abs. 2 Buchst. b der Richtlinie über die kombinierte Erlaubnis für Drittstaatsangehörige.

450 Dies stellt selbst die Europäische Kommission in ihrem Impact Assessment zur kombinierten Erlaubnis fest: Europäische Kommission. Generaldirektion Migration und Inneres (2024), S. 2; Lange / Falkenhain (2024); Weatherburn (2023).

451 Europäisches Parlament (2024a).

452 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Verbot von in Zwangsarbeit hergestellten Produkten auf dem Unionsmarkt, (14.09.2022), COM/2022/453 final, 2022/0269(COD).

453 Art. 3 des Vorschlags für eine EU-Zwangsarbeitsverordnung.

454 Art. 25 des Vorschlags für eine EU-Zwangsarbeitsverordnung.

prüfungen von Unternehmen basiert. Des Weiteren ist die Einrichtung eines zentralen Mechanismus für die Übermittlung von Informationen über mutmaßliche Verstöße vorgesehen. Mit der Verordnung wird ein Unionsnetzwerk gegen in Zwangsarbeit hergestellte Produkte etabliert,<sup>455</sup> welches der Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission dienen und Wirksamkeit und Kohärenz der Durchsetzung verbessern soll. Die Kommission soll Leitlinien für Wiedergutmachungsmaßnahmen veröffentlichen und Behörden nach bereits in Gang gebrachten Wiedergutmachungsprozessen im Rahmen der Untersuchung fragen.<sup>456</sup>

Der Vorschlag für eine EU-Zwangsarbeitsverordnung stellt einen wichtigen Schritt zur Eindämmung von Zwangsarbeit dar. Die Verordnung selbst begründet keine eigenständigen Pflichten für Unternehmen oder Behörden, Wiedergutmachungsmaßnahmen zu ergreifen; Regelungen zur Rückgabe von Pässen, zur Zahlung von ausstehenden Löhnen oder Entschädigungen sind beispielsweise nicht vorgesehen.<sup>457</sup> Auch ist die Wiedereinfuhr von Produkten nicht davon abhängig, ob eine Wiedergutmachung erfolgte oder nicht. Betroffene von Menschenhandel sind dafür im jeweiligen Geltungsbereich auf die Umsetzung der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel und der Opferschutzrichtlinie verwiesen.

#### 4.2.5 EU-Lieferkettengesetz

Nach einer Einigung im Europäischen Parlament zu der (abgeschwächten) EU-Richtlinie zu unternehmerischen Sorgfaltspflichten im Bereich der Nachhaltigkeit (CSDDD oder EU-Lieferkettengesetz)<sup>458</sup> wurde diese am 24. April 2024 verabschiedet. Die Richtlinie verpflichtet Unternehmen dazu, Sorgfaltsprozesse zu etablieren, um menschenrechtliche und umweltrechtliche Auswirkungen im eigenen Geschäftsbereich und in der Lieferkette

anzugehen, beispielsweise Kinderarbeit und Arbeitsausbeutung. Sie ist auf Unternehmen mit mehr als 1000 Beschäftigten und einem Umsatz von mindestens 450 Millionen Euro anwendbar und legt eine Übergangsfrist von fünf Jahren fest. Künftig sind bei Verstößen Klagen vor europäischen Zivilgerichten möglich. Für den Nachweis von Rechtsverletzungen gelten Beweiserleichterungen. Zudem können in einem verwaltungsrechtlichen Verfahren Verstöße geltend gemacht werden.

Die EU-Richtlinie zu unternehmerischen Sorgfaltspflichten geht in einigen Bereichen über das seit Januar 2023 geltende deutsche **Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz** (LkSG) hinaus.<sup>459</sup> So umfasst das EU-Lieferkettengesetz die proaktive Überprüfung der gesamten vorgelagerten und in gewissem Umfang auch der nachgelagerten Lieferkette, während sich nach dem LkSG Sorgfaltspflichten auf mittelbare Lieferanten nur bei substantiierter Kenntnis von menschen- oder umweltrechtlichen Pflichtenverstößen erstrecken. Außerdem regelt das EU-Lieferkettengesetz auch die zivilrechtliche Haftung von Unternehmen, und unter bestimmten Voraussetzungen können auch Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen Beschwerden einreichen.<sup>460</sup> Das LkSG muss nun innerhalb der Umsetzungsfrist von zwei Jahren ab Inkrafttreten (d.h. bis zum 26. Juli 2026) an die EU-Vorgaben angepasst werden.

#### 4.2.6 EU-Richtlinie zur Plattformarbeit

Im April 2024 hat das Europäische Parlament die Richtlinie zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Plattformarbeit verabschiedet.<sup>461</sup> Der Begriff „Plattformarbeit“ bezeichnet eine Form der Arbeit, die über digitale Plattformen vermittelt wird. Dies erfolgt typischerweise über Apps oder Websites, über die Arbeitsaufträge vergeben werden, beispielsweise Reinigungsdienste oder

<sup>455</sup> Art. 6 des Vorschlags für eine EU-Zwangsarbeitsverordnung.

<sup>456</sup> Art. 11 Buchst. b und Art. 17 Abs. 1 Buchst. b des Vorschlags für eine EU-Zwangsarbeitsverordnung.

<sup>457</sup> Deutsches Institut für Menschenrechte (2022c, 2024b).

<sup>458</sup> Directive of the European Parliament and of the Council on Corporate Sustainability Due Diligence and amending Directive (EU) 2019/1937 and Regulation (EU) 2023/2859, 2022/0051(COD) LEX 2369.

<sup>459</sup> Deutsches Institut für Menschenrechte (2022d).

<sup>460</sup> Art. 14 Abs. 2 Buchst. b und Buchst. c und Art. 29 des EU-Lieferkettengesetzes; zu den Vorteilen der EU-Lieferkettenrichtlinie siehe: Deutsche Institut für Menschenrechte (2024d).

<sup>461</sup> Europäisches Parlament (2024b); Rat der Europäischen Union (2024): Directive EU of the European Parliament and of the Council on improving working conditions in platform work, COM/2021/762 final.

Lieferdienste. Die neue EU-Richtlinie zur Plattformarbeit zielt darauf ab, den **Beschäftigungsstatus der Auftragnehmer\*innen korrekt zu bestimmen** und zudem die Verwendung algorithmischer Systeme am Arbeitsplatz zu regulieren.<sup>462</sup>

Sofern sich Plattformen nicht als Arbeitgeber, sondern als Vermittler definieren, sind sie nicht verpflichtet, Sozialabgaben oder den Mindestlohn zu zahlen. Die Richtlinie beinhaltet eine Beweislastumkehr, um gegen Scheinselbstständigkeit vorzugehen. Bestehen Zweifel an der Selbstständigkeit, müssen die Betreiber\*innen der Plattform nachweisen, dass kein abhängiges Beschäftigungsverhältnis besteht.

In der Praxis sind viele Beschäftigte, die für Lieferdienste arbeiten und sich entsprechender Plattformen bedienen, über Subunternehmen angestellt und damit Arbeitnehmer\*innen.<sup>463</sup> Diese Vorgehensweise wird durch die Richtlinie nicht reguliert und erschwert es, auch nach den Erfahrungen in anderen Branchen, den Arbeitnehmer\*innen, ihre Rechte geltend zu machen. Im Rahmen der Umsetzung der EU-Richtlinie zur Plattformarbeit in Deutschland sollte diese Praxis daher in den Blick genommen und ebenfalls gesetzlich reguliert werden.

#### 4.2.7 Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt

Im Februar 2024 einigten sich der Rat und das Europäische Parlament auf eine neue EU-Richtlinie zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt.<sup>464</sup> Die Mitgliedstaaten werden darin verpflichtet, allgemeine und spezielle **Hilfsdienste** für Betroffene einzurichten, unter anderem zur medizinischen Versorgung, rechtlichen

und psychologischen Beratung, finanziellen Unterstützung und zur Bereitstellung von Unterkünften. Weiterhin schafft die Richtlinie **EU-weite Mindeststandards** zur Kriminalisierung schwerster Formen von geschlechtsspezifischer Gewalt. Dies umfasst beispielsweise die Strafverfolgung bei weiblicher Genitalverstümmelung und bei Zwangsheirat. Darüber hinaus wird geschlechtsspezifische Gewalt, die online stattfindet, unter Strafe gestellt.<sup>465</sup>

Die Maßnahmen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt müssen nun in nationales Recht umgesetzt werden. Nachdem die Richtlinie in Kraft getreten ist, haben die Mitgliedstaaten drei Jahre Zeit, die Regelungen umzusetzen. Die Richtlinie zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt ergänzt den Schutz von Betroffenen von Menschenhandel aus der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel, soweit sie von geschlechtsspezifischer Gewalt betroffen sind.

#### 4.2.8 Verordnung zur Verlängerung einer Maßnahme zum Schutz vor sexuellem Kindesmissbrauch

In der EU sollen neue Vorschriften zur effektiveren Bekämpfung von sexuellem Kindesmissbrauch im Internet erarbeitet werden. Für die Übergangszeit hat der Rat im April 2024 die Verordnung (EU) 2021/1232 (Verordnung zur Verlängerung einer Maßnahme zum Schutz vor sexuellem Kindesmissbrauch)<sup>466</sup> als Übergangsmaßnahme angenommen. Damit werden Teile der Richtlinie 2002/58/EG (ePrivacy-Richtlinie) bis zum 3. April 2026 verlängert. Die Verordnung sieht vor, dass die Mitgliedstaaten der Europäischen Kommission Statistiken über die Anzahl der von Anbietern digitaler Dienste an die nationalen Strafverfolgungsbehörden gemeldeten Fälle von Darstellungen sexuellen

<sup>462</sup> Europäisches Parlament (2024b). Beispielsweise werden Aufträge oft mittels algorithmischem Management verteilt und erfasst.

<sup>463</sup> Niebler (2023).

<sup>464</sup> Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, 25.04.2024, 2022/0066(COD).

<sup>465</sup> Vgl. hierzu die Pressemitteilung der Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt: Deutsches Institut für Menschenrechte (2024c).

<sup>466</sup> Verordnung (EU) 2021/1232 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juli 2021 über eine vorübergehende Ausnahme von bestimmten Vorschriften der Richtlinie 2002/58/EG hinsichtlich der Verwendung von Technologien durch Anbieter nummernunabhängiger interpersoneller Kommunikationsdienste zur Verarbeitung personenbezogener und anderer Daten zwecks Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern im Internet.

Missbrauchs von Kindern im Internet vorlegen müssen.<sup>467</sup> In der EU besteht jedoch derzeit keine Verpflichtung für alle Unternehmen, die Dienstleistungen im Internet anbieten, Verdachtsfälle sexueller Ausbeutung von Kindern zu melden. Im Gegensatz dazu sind solche Unternehmen mit Sitz in den USA zur Meldung solcher Fälle verpflichtet.<sup>468</sup> Gemäß einem bisher vorliegenden Entwurf<sup>469</sup> für eine Verordnung zur Prävention und Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern im Internet sollen Anbieter digitaler Dienste auch in der EU verpflichtet werden, mutmaßliche Fälle zu melden.<sup>470</sup> Des Weiteren sind Bewertungen zum Risiko der Darstellung des sexuellen Kindesmissbrauchs auf den Plattformen sowie die Prüfung der Existenz von Darstellungen sexuellen Kindesmissbrauchs auf den jeweiligen Plattformen und deren Sperrung vorgesehen.<sup>471</sup> Auch sind Altersüberprüfungen vorgesehen sowie die Benennung von Koordinierungsbehörden in den Mitgliedstaaten.<sup>472</sup>



In Deutschland sind der sexuelle Missbrauch von Kindern und die Darstellung sexuellen Missbrauchs von Kindern in den §§ 176 ff. StGB und § 184b f. StGB geregelt. Es kann jedoch zu Überschneidungen mit technologiebasiertem Menschenhandel kommen, insbesondere im Hinblick auf die kommerzielle Ausbeutungskomponente.<sup>473</sup> Gesetzliche Unklarheiten sollten vermieden werden.

#### 4.2.9 Gesetz über digitale Dienste

Die Verordnung (EU) 2022/2065 (Gesetz über digitale Dienste/Digital Services Act/DSA)<sup>474</sup> gilt seit dem 17. Februar 2024 unmittelbar in allen EU-Mitgliedstaaten, unabhängig von der Größe der

Diensteanbieter. Der DSA verpflichtet Online-Vermittler und Online-Plattformen zur Einrichtung von Melde- und Abhilfeverfahren für rechtswidrige Inhalte. Der DSA verpflichtet die Anbieter insbesondere dazu, im Falle des Verdachts, „dass eine Straftat, die eine Gefahr für das Leben oder die Sicherheit einer Person oder von Personen darstellt, begangen wurde, begangen wird oder begangen werden könnte“, seinen Verdacht unverzüglich den Strafverfolgungs- oder Justizbehörden des betreffenden Mitgliedstaats mitzuteilen und alle vorliegenden einschlägigen Informationen zur Verfügung zu stellen.<sup>475</sup> Besonders große Anbieter haben die Pflicht zur Risikoanalyse und Risikominimierung.<sup>476</sup> Anbieter von Online-Plattformen, die von Kindern und Jugendlichen genutzt werden, sind verpflichtet, geeignete Maßnahmen zu deren Schutz zu ergreifen.<sup>477</sup> Die Mitgliedstaaten müssen zudem Beschwerdeverfahren bereitstellen, um Entscheidungen von Anbietern, Inhalte (nicht) zu löschen, angreifen zu können. Die Mitgliedstaaten müssen zentrale Beschwerdestellen benennen, bei denen Verstöße gemeldet werden können.



In Deutschland wurde die Verordnung durch das Digitale-Dienste-Gesetz (DDG) konkretisiert. Die Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz (BzKJ) sowie die Landesmedienanstalten sind für den strukturellen **Schutz von Kindern und Jugendlichen** im digitalen Raum zuständig, beispielsweise vor sexueller Gewalt auf in Deutschland ansässigen Online-Plattformen. Gemäß § 12 Abs. 2 DDG wurde bei der BzKJ die unabhängige Stelle „KidD“ eingerichtet, deren Aufgabe darin besteht, die Einhaltung von strukturellen Vorsorgemaßnahmen seitens

467 Art. 8 der Verordnung zur Verlängerung einer Maßnahme zum Schutz vor sexuellem Kindesmissbrauch.

468 Europarat (2024): Allein im Jahr 2022 wurden in den USA 32 Millionen Verdachtsfälle gemeldet. 99,5 % dieser Fälle wurden von Anbietern elektronischer Dienste gemeldet.

469 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down rules to prevent and combat child sexual abuse, (11.05.2022), COM/2022/209 final.

470 Art. 12 und 13 des Entwurfs.

471 Risk assessment and mitigation obligations: Art. 4–6; Detection obligations: Art. 7–11; Blocking obligations: Art. 16–18.

472 Age assessment: Art. 4 Nr. 3, Art. 6 Nr. 1 c); Coordination Authorities: Art. 25–26.

473 Czarnecki (2022), S. 11.

474 Die Verordnung (EU) 2022/2065 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.10.2022 über einen Binnenmarkt für digitale Dienste und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG (DSA).

475 Art. 18 Abs. 1 DSA.

476 Ab 45 Millionen aktiven Nutzer\*innen in der EU. Sehr große Online-Plattformen, wie etwa Instagram oder TikTok, und Suchmaschinen unterliegen zudem der Aufsicht der Europäischen Kommission.

477 Art. 28 Abs. 1 DSA.

der Anbieter zu überwachen. Als erste Anlaufstelle für Betroffene fungiert die nationale Koordinierungsstelle für digitale Dienste bei der Bundesnetzagentur. Das Bundeskriminalamt (BKA) ist dazu verpflichtet, jährlich Bericht darüber zu erstatten, wie viele und welche Meldungen über strafbare Inhalte eingegangen sind. Der DSA und das DDG stärken den Kinder- und Jugendschutz im Internet und tragen damit auch zur Prävention bei der Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen bei.

#### 4.2.10 Richtlinie über die Abschöpfung und Einziehung von Vermögenswerten

In seiner Sitzung vom 12. April 2024 hat der Rat der Europäischen Union die Richtlinie (EU) 2024/1260 (Richtlinie über die Abschöpfung und Einziehung von Vermögenswerten) angenommen.<sup>478</sup> Die Richtlinie definiert Mindestvorschriften für das Aufspüren, die Ermittlung und Sicherstellung, die spätere Einziehung und Verwaltung von Vermögen, das aus Straftaten stammt. Die Richtlinie legt in Artikel 18 fest, dass die Mitgliedstaaten die Ansprüche von Betroffenen aufgrund einer Straftat bei der Einziehungsmaßnahme berücksichtigen müssen und dass solche Maßnahmen das Recht der Betroffenen auf Entschädigung nicht beeinträchtigen dürfen. In Deutschland zieht der Staat den Tatertrag beziehungsweise den entsprechenden Wert gemäß §§ 73, 73c StGB ein. Daraus können anspruchsberechtigte Betroffene entschädigt werden.

Vor dem Hintergrund der mutmaßlich sehr großen Gewinne,<sup>479</sup> die Menschenhändler\*innen weltweit und in Deutschland erzielen, ist Artikel 25 der Richtlinie über die Abschöpfung und Einziehung von Vermögenswerten in den Blick zu nehmen. Dieser verpflichtet die Mitgliedstaaten, bis zum

24. Mai 2027 eine nationale Strategie für die Vermögensabschöpfung zu entwickeln. Diese Strategie muss sich zu den Prioritäten der nationalen Politik in diesem Bereich und den Zielen und Maßnahmen zu ihrer Verwirklichung verhalten und Elemente zu Ressourcen, Schulungen und gegebenenfalls der Nutzung von eingezogenen Vermögenswerten für soziale Zwecke oder Zwecke des öffentlichen Interesses enthalten.

#### 4.2.11 Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems

Die Europaratskonvention gegen Menschenhandel begründet keine eigenständigen Rechte asylsuchender Betroffener, sondern verdeutlicht vielmehr, dass die Rechte geflüchteter Menschen aus anderen Menschenrechtsverträgen, insbesondere aus dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention, GFK) uneingeschränkt gelten. Dies ergibt sich aus Art. 40 i.V.m. Art. 14 Abs. 5 der Europaratskonvention gegen Menschenhandel. Die Konvention und der Erläuternde Bericht heben insbesondere den Zugang zu effektiven und fairen Asylverfahren sowie das Gebot der Nichtzurückweisung hervor, welches durch die Vertragsstaaten umfassend und uneingeschränkt sicherzustellen ist (Non-Refoulement).<sup>480</sup>

Nach langjährigen Verhandlungen haben der Rat der Europäischen Union und das Europäische Parlament der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) zugestimmt.<sup>481</sup> Die Reform umfasst neun Verordnungen und eine Richtlinie,<sup>482</sup> welche die rechtlichen Möglichkeiten für Asylverfahren in Europa deutlich beschränken. Die im deutschen Verwaltungsverfahren bisher geltenden Verfahrensgarantien und Rechtsschutzmöglichkeiten werden durch die neue Verordnung

<sup>478</sup> Rat der Europäischen Union (2024).

<sup>479</sup> International Labour Organization (2024).

<sup>480</sup> Art. 40 Abs. 4 der Europaratskonvention gegen Menschenhandel; Europarat (2005) Ziff. 377; Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (2015) Ziff. 186; Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (2024), Preamble.

<sup>481</sup> Am 20. Dezember 2023 haben sich der Rat der Europäischen Union und das Europäische Parlament mit deutscher Zustimmung auf zehn zentrale Rechtsakte geeinigt. Nach der Zustimmung des Europäischen Parlaments im April nahm der Rat die Reform am 14. Mai 2024 formell an.

<sup>482</sup> Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung, Verordnung zur Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt, Eurodac-Verordnung, Verordnung über die Asylagentur der Europäischen Union, Screening-Verordnung, Asylverfahrens-Verordnung, Anerkennungs-Verordnung, Aufnahmeleitlinie, Verordnung zur Schaffung eines Unionsrahmens für Neuansiedlung und Aufnahme aus humanitären Gründen, Verordnung zur Festlegung des Rückführungsverfahrens.



EU 2024/1348 (Asylverfahrens-Verordnung)<sup>483</sup> verdrängt, soweit Normen des deutschen Asylverfahrensrechts mit den darin enthaltenen Bestimmungen unvereinbar sind.

Die Mitgliedstaaten müssen zunächst ein **standardisiertes Screening** durchführen.<sup>484</sup> Gemäß der Verordnung (EU) 2024/1356 (Screening-Verordnung)<sup>485</sup> soll das vorläufige Screening der Betroffenen innerhalb eines Zeitraums von sieben Tagen abgeschlossen werden.<sup>486</sup> Erwägungsgrund 9 der Screening-Verordnung betont: „Gegebenenfalls werden auch die nationalen Kinderschutzbehörden und die nationalen Behörden, die für die Ermittlung und Identifizierung von Opfern von Menschenhandel zuständig sind, oder entsprechende Mechanismen in diese Kontrollen und Prüfungen einbezogen.“ Die Gewährung von Unterstützung und die Einbeziehung der zuständigen Stellen setzen jedoch voraus, dass Vulnerabilitäten erkannt werden. Dies wird in der Kürze des Screenings kaum möglich sein. Es fehlen den Betroffenen Vertrauen, Sicherheit, Zeit und Ruhe, um das Erlebte benennen zu können. Gemäß der Screening-Verordnung soll speziell geschultes Personal Vulnerabilitäten erkennen. Dazu heißt es in der Verordnung: „Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, [...] dass für diesen Zweck geschultes Fachpersonal der Überprüfungsbehörden die in dem genannten Artikel vorgesehene vorläufige Prüfung der Vulnerabilität durchführt.“<sup>487</sup> Dafür sind die Sensibilisierung und angemessene Ausbildung des Personals vor Ort essenziell.

In einer Vielzahl von Fällen wird sodann über die Begründetheit des Antrags im **beschleunigten Grenzverfahren**<sup>488</sup> entschieden werden.<sup>489</sup> Das Grenzverfahren wird unter anderem dann verpflichtend durchgeführt, wenn Antragsteller\*innen aus Herkunftsländern mit einer geringen Anerkennungsquote kommen,<sup>490</sup> oder ihnen vorgeworfen wird, über ihre Identität zu täuschen. Innerhalb des Grenzverfahrens soll die Abschiebung von Geflüchteten im Falle eines unbegründeten Asylanspruchs direkt an der Außengrenze ermöglicht werden. Eine Nichtanwendung oder Beendigung des Grenzverfahrens ist jedoch vorgesehen, sofern besondere Schutzbedürftigkeit vorliegt, welche zu besonderen Verfahrensbedürfnissen führt und soweit an der Grenze „nicht die erforderliche Unterstützung bereitgestellt werden kann“, sowie im Falle von zwingenden medizinischen Gründen.<sup>491</sup> Kurze Verfahren erschweren die Identifizierung von besonders schutzbedürftigen Personen, insbesondere Betroffenen von Menschenhandel, jedoch erheblich.<sup>492</sup> Zivilgesellschaftliche Organisationen befürchten, dass Fluchtgründe, die persönliche und sensible Themen betreffen, gar nicht erst vorgebracht werden.<sup>493</sup>

Um sicherzustellen, dass im Zusammenhang mit dem Screening und den Asylgrenzverfahren alle geltenden Grundrechte beachtet und Rechtsverstöße wirksam und unverzüglich untersucht werden, ist ein durch die Mitgliedstaaten einzurichtender unabhängiger Monitoring-Mechanismus vorgesehen.<sup>494</sup>

483 Verordnung (EU) 2024/1348 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens für internationalen Schutz in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU.

484 Dieses Screening soll bei Personen durchgeführt werden, die die Voraussetzungen für die Einreise in einen EU-Mitgliedstaat nicht erfüllen, die bei der irregulären Einreise in die EU außerhalb der Grenzübergangsstellen oder bei der Ausschiffung nach einer Such- und Rettungsaktion aufgegriffen wurden, oder die an einem Grenzübergang internationalen Schutz beantragt haben.

485 Verordnung (EU) 2024/1356 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Einführung der Überprüfung von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 und (EU) 2019/817.

486 Art. 8 Abs. 3; Zu den Inhalten der Überprüfung vgl. Abs. 5, u. a. Identitätsklärung, Gesundheits- und Sicherheitsüberprüfung, Registrierung in der EURODAC-Datenbank, Prüfung von besonderen Schutzbedarfen.

487 Erwägungsgrund 9 der Screening-Verordnung.

488 Art. 45 Asylverfahrens-Verordnung.

489 Vgl. auch Pichl, S. 144-145.

490 Das Verfahren greift u. a. für Personen aus Ländern, für die die Anerkennungsquote im EU-Schnitt 20 Prozent oder weniger beträgt.

491 Art. 53 Abs. 2 Asylverfahrens-Verordnung; z.B. bei Schwangeren, Minderjährigen oder Menschen mit Behinderungen.

492 Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e. V. (2020a), S. 5.

493 Pro Asyl, Amnesty International, Forum Menschenrechte u. a. (2023).

494 Art. 10 der Screening-Verordnung und Art. 43 Abs. 4 der Asylverfahrens-Verordnung. Zur Überwachung von Rückführungen: Art. 4 Verordnung zur Festlegung des Rückführungsverfahrens i.V.m. Art. 8 Abs. 6 Rückführungs-Richtlinie (2008/115/EG).



Die Reform des GEAS beinhaltet zudem die Verordnung (EU) 2024/1359 (**Krisen-Verordnung**)<sup>495</sup>, welche im „Krisenfall“ unter anderem eine Absenkung von Unterbringungs- und Aufnahmestandards ermöglicht. Besonders schutzbedürftige Personen, wie beispielsweise Betroffene von Menschenhandel, sind von der Krisenverordnung nicht ausgenommen, und dies, obwohl Betroffene von Menschenhandel nach der Europaratskonvention gegen Menschenhandel ein Recht auf sichere und angemessene Unterbringung haben.

### Fazit

Die Reform birgt für Geflüchtete und im Speziellen auch für Betroffene von Menschenhandel das Risiko, dass über ihr Schutzgesuch im Grenzverfahren entschieden wird, ohne dass ihre individuelle Situation angemessen berücksichtigt werden konnte. Denn in den verkürzten Verfahren ist die Identifizierung von Betroffenen erschwert. Besonders vulnerablen Schutzsuchenden, insbesondere auch Betroffenen von Menschenhandel, kann in diesem Fall keine adäquate Unterstützung zuteilwerden. Werden Betroffene nicht identifiziert, besteht zudem die Gefahr, dass sie gemeinsam mit Täter\*innen untergebracht werden. Hinsichtlich der Identifizierung von vulnerablen Personen ist elementar, dass im Rahmen der europäischen und nationalen Umsetzungsphase konkrete Konzepte zur Identifizierung von besonderen Schutzbedarfen und zur Schulung des Personals vor Ort entwickelt werden. Des Weiteren ist der Zugang von Rechtsanwält\*innen und spezialisierten Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel zu den Schutzsuchenden und damit die Möglichkeit der Inanspruchnahme von spezialisierten Informations- und Beratungsangeboten in der Praxis sicherzustellen. Bei der Unterbringung während des Screenings und des Grenzverfahrens müssen menschenrechtliche Standards eingehalten und die Mindestbestimmungen der Richtlinie (EU) 2024/1346 (Aufnahmerichtlinie)<sup>496</sup> berücksichtigt werden, insbesondere auch mit Blick auf die Unterbringung von Kindern.

## 4.3 Nationale Gesetzgebung

### 4.3.1 Neues SGB XIV

Zum 1. Januar 2024 trat das neue Soziale Entschädigungsgesetz als Sozialgesetzbuch XIV (SGB XIV) in Kraft und löste unter anderem das Opferentschädigungsgesetz (OEG) und das Bundesversorgungsgesetz (BVG) ab.

Wichtige Neuerungen bestehen darin, dass der **Kreis der Leistungsberechtigten erweitert** wurde. Gewaltbetroffene können jetzt nicht nur nach einem körperlichen Angriff, sondern auch nach einer psychischen Gewalttat Leistungen nach dem SGB XIV erhalten. Eine psychische Gewalttat ist nach § 13 Abs. 1 Nr. 2 SGB XIV ein gegen die freie Willensentscheidung einer Person gerichtetes schwerwiegendes Verhalten. Zu solchen schwerwiegenden Handlungen zählt der Gesetzgeber in § 13 Abs. 2 SGB XIV die Tatbestände des sexuellen Missbrauchs (§§ 174 bis 176d StGB), des sexuellen Übergriffs, der sexuellen Nötigung, der Vergewaltigung (§§ 177 und 178 StGB), des Menschenhandels (§§ 232 bis 233a StGB), der Nachstellung (§ 238 Abs. 2 und 3 StGB), der Geiselnahme (§ 239b StGB) oder der räuberischen Erpressung (§ 255 StGB) oder solche von mindestens vergleichbarer Schwere.



Gewalttaten von vergleichbarer Schwere sind beispielsweise nach § 14 Nr. 5 SGB XIV erhebliche Vernachlässigung von **Kindern** und nach Nr. 6 die Herstellung, Verbreitung und öffentliche Zugänglichmachung von Kinderpornografie nach § 184b Abs. 1 S. 1 Nr. 1, 3 und 4 StGB.

Eine weitere Neuerung besteht darin, dass nun explizit geregelt wurde, dass Nicht-Deutsche dieselben Ansprüche haben wie Deutsche, vgl. § 7.

Des Weiteren wurden **Beweiserleichterungen** eingeführt: So müssen die Angaben der Betroffenen zu den Taten nach § 117 SGB XIV nur noch

<sup>495</sup> Verordnung (EU) 2024/1359 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt im Bereich Migration und Asyl und zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1147.

<sup>496</sup> Vormalige Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen; Mit der Reform des GEAS: Richtlinie (EU) 2024/1346 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung).

dann glaubhaft erscheinen, wenn andere Beweismittel nicht vorhanden sind.

Zur Anerkennung einer Gesundheitsstörung als Schädigungsfolge genügt gemäß § 4 Abs. 4 SGB XIV nun die Wahrscheinlichkeit des ursächlichen Zusammenhangs. Sie ist gegeben, wenn nach dem aktuellen Stand der medizinischen Wissenschaft mehr für als gegen einen ursächlichen Zusammenhang spricht.

Neu sind auch die **Leistungen zur schnellen Hilfe** nach § 29 SGB XIV. Sie umfassen

1. Leistungen des Fallmanagements nach § 30 SGB XIV

Geschädigte sollen ein Fallmanagement erhalten, wenn das schädigende Ereignis eine Straftat gegen das Leben oder gegen die sexuelle Selbstbestimmung war oder sie bei Eintritt des schädigenden Ereignisses minderjährig waren. Das wird in der Regel auf Betroffene von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung und auf von Menschenhandel betroffene Kinder und Jugendliche zutreffen.

Das Fallmanagement umfasst insbesondere die Ermittlung des möglichen Hilfebedarfs, den Hinweis auf die in Betracht kommenden Sozialleistungen, die Begleitung der Berechtigten mit dem Ziel des Erhalts zügiger und aufeinander abgestimmter Leistungen, die Unterstützung bei der Antragstellung, die Aufklärung über die Einleitung und den Ablauf des Verfahrens in der Sozialen Entschädigung sowie die Begleitung dieses Verfahrens.

2. Leistungen in einer Traumaambulanz nach §§ 31ff. SGB XIV

Psychotherapeutische Soforthilfe kann in Traumaambulanzen niederschwellig in Anspruch genommen werden. Die von den Traumaambulanzen zu erfüllenden Voraussetzungen sind in der Traumaambulanz-Verordnung (TAV) geregelt.

**Einkommen und Vermögen** wird nicht angerechnet oder berücksichtigt. Die Beträge für einmalige

und monatliche Entschädigungszahlungen wurden erhöht und werden gemäß § 28 Abs. 2 SGB XIV nicht auf andere Sozialleistungen oder auf Leistungen nach dem AsylbLG als Einkommen oder Vermögen angerechnet. Ebenso sollen Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben, zur Teilhabe an Bildung und zur Sozialen Teilhabe grundsätzlich ohne Berücksichtigung von Einkommen und Vermögen erbracht werden.<sup>497</sup>

Die Träger der Sozialen Entschädigung können nach § 39 SGB XIV **Kooperationsvereinbarungen** mit spezialisierten Fachberatungsstellen schließen.

### Fazit

Erleichterungen für Betroffene von Menschenhandel bringt das neue Soziale Entschädigungsrecht vor allem durch die Erweiterung seiner Leistungen auf Schäden aufgrund von psychischen Gewalttaten, die Anerkennung von Menschenhandel als psychische Gewalttat, die Beweiserleichterungen und die Leistungen zur schnellen Hilfe (Fallmanagement und Traumaambulanzen). Ob das neue Gesetz tatsächlich leichteren Zugang zur sozialen Entschädigung mit sich bringen wird, bleibt zu beobachten.

### 4.3.2 Fachkräfteeinwanderungsgesetz

Das Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung wurde im Juli 2023 im Bundesrat beschlossen. Unter anderem ermöglicht es Personen, die über keine formale Berufsausbildung verfügen, in den deutschen Arbeitsmarkt zu migrieren, sofern sie in den letzten fünf Jahren vor der Zuwanderung zwei Jahre Berufserfahrung in dem angestrebten Beruf nachweisen können. Des Weiteren ist ein konkretes Arbeitsplatzangebot mit einem bestimmten Mindestgehalt erforderlich.<sup>498</sup> Seit Juni 2024 gibt es zudem eine sogenannte Chancenkarte zur Arbeitssuche. Diese basiert auf einem Punktesystem, welches unter anderem die berufliche Qualifikation, Deutsch- und Englischkenntnisse, Berufserfahrung, Alter und mitziehende Lebens- oder Ehepartner\*innen berücksichtigt. Schließlich ist nun ein sogenannter Spurwechsel möglich:

<sup>497</sup> Deutscher Bundestag (2019), S. 198.

<sup>498</sup> Alternativ zu einem staatlich anerkannten Abschluss ist unter bestimmten Voraussetzungen ein Abschluss einer deutschen Auslandshandelskammer ausreichend.

Personen, die einen Asylantrag gestellt hatten und diesen zurücknehmen, können eine Aufenthaltserlaubnis als Fachkraft beantragen, sofern sie vor dem 29. März 2023 eingereist sind, über einen Arbeitsplatz oder ein Arbeitsplatzangebot verfügen und die entsprechenden Qualifikationen aufweisen. Eine Ausreise ist nicht länger erforderlich, um das Visumsverfahren nachzuholen.<sup>499</sup>

Mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz wurde zudem die sogenannte Westbalkanregelung entfristet,<sup>500</sup> welche für Staatsangehörige der sechs Westbalkanstaaten ohne qualifikatorische Bedingungen einen Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt schafft.

Die erweiterten Möglichkeiten der Arbeitsmigration sind grundsätzlich als positiv zu bewerten, da irreguläre Migration ein Risiko für Menschenhandel beinhalten kann. Flankiert werden sollten diese Maßnahmen mit einem gesicherten Zugang von Migrant\*innen zu Informationen über ihre Rechte, da dieser häufig aufgrund von Sprachbarrieren erschwert ist.<sup>501</sup> Bezüglich von Beschäftigten aus den Westbalkanstaaten wurden im Ergebnis keine Regelungen zur Tarifbindung in die Beschäftigungsverordnung (BeschV) mit aufgenommen. Dies wäre aber empfehlenswert gewesen, um angemessene Löhne entsprechend dem beruflichen Qualifikationsniveau zu sichern und Arbeitsausbeutung zu verhindern.

#### 4.3.3 Chancen-Aufenthaltsrecht

Das Chancen-Aufenthaltsrecht gemäß § 104c AufenthG zielt insbesondere darauf ab, geduldeten Personen eine Bleibeperspektive zu eröffnen. Die Voraussetzung für die Inanspruchnahme dieser Regelung ist, dass eine Person am Stichtag 31. Oktober 2022 seit fünf Jahren ununterbrochen eine Duldung, Aufenthaltsgestattung oder Aufenthaltserlaubnis innehatte. Es ist nicht erforderlich,

dass die betreffende Person einen Pass vorweisen kann oder ihre Identität geklärt ist. Auch muss der Lebensunterhalt nicht gesichert sein. Eine irreguläre Einreise ist unschädlich.<sup>502</sup> Die Aufenthaltserlaubnis wird einmalig und für einen Zeitraum von 18 Monaten erteilt. In dieser Zeit sollen die Voraussetzungen für und der Übergang in eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25a (Aufenthaltsgewöhnung bei gut integrierten Jugendlichen und jungen Volljährigen) oder § 25b AufenthG (Aufenthaltsgewöhnung bei nachhaltiger Integration) ermöglicht werden. Sofern die betreffende Person nicht in der Lage ist, in diesem Zeitraum die erforderlichen Voraussetzungen zu erfüllen, wird in der Regel wieder eine Duldung erteilt. Hinsichtlich des Erfordernisses der Lebensunterhaltssicherung sind Ausnahmen vorgesehen, unter anderem wegen einer körperlichen, geistigen oder seelischen Erkrankung oder Behinderung oder für Alleinerziehende oder Personen, die Angehörige pflegen.<sup>503</sup>

Die Regelung des Chancenaufenthaltsrechts gemäß § 104c AufenthG kann für Betroffene von Menschenhandel von Vorteil sein, wenn diese zum Stichtag die Vorduldungs- oder Voraufenthaltszeiten erfüllen. Das ist beispielsweise dann der Fall, wenn Betroffene während der Bedenk- und Stabilisierungsfrist nach § 59 Abs. 7 geduldet waren,<sup>504</sup> sich jedoch gegen eine Kooperation im Strafverfahren entschieden haben, oder das Ermittlungsverfahren eingestellt wurde und sie im Anschluss wegen eines anderen Ausreisehindernisses geduldet blieben.

#### 4.3.4 Gesetz zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren

Das Gesetz zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren ist am 1. Januar 2023 in Kraft getreten. Eine wesentliche Änderung ist die Einführung einer flächendeckenden, behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung (AVB) in

499 § 18a und 18b bzw. § 19c Abs. 2 AufenthG.

500 Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung; § 26 Abs. 2 BeschV.

501 Follmar-Otto / Rabe (2009), S. 38.

502 § 104c Abs. 1 S. 1 AufenthG.

503 § 25b Abs. 1 S. 3, Abs. 3 AufenthG.

504 In einigen Bundesländern, beispielsweise in Berlin, wird während der Erholungs- und Bedenkzeit nur eine Grenzübertrittsbescheinigung erteilt. Diese Zeit wird in den Erlassen aus Thüringen und Niedersachsen zu § 104c AufenthG als faktische Duldungszeit ebenfalls im Rahmen von § 104c AufenthG angerechnet. Nach der Rechtsprechung des OVG NRW, Beschluss vom 10.02.2023 – 18 B 103/23 ist der Besitz einer Grenzübertrittsbescheinigung nicht als faktische Duldung im Sinne des 104c AufenthG anzusehen.

§ 12a Abs. 1 S. 1 Asylgesetz (AsylG), wonach die Beratung behördenunabhängig, ergebnisoffen, unentgeltlich, individuell und freiwillig zu gestalten ist. Besondere Bedarfe bei Asylsuchenden sollen besser identifiziert und im Asylverfahren berücksichtigt werden.<sup>505</sup> Darüber hinaus wurde im Rahmen des Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren die Möglichkeit geschaffen, im Rahmen der Anhörung häufiger auf Videotechnik zurückzugreifen (§ 17 Abs. 3, § 25 Abs. 7 AsylG)

Für Betroffene von Menschenhandel im Asylverfahren kann **die behördenunabhängige Asylverfahrensberatung** von Vorteil sein, wenn sie als solche im Rahmen der Beratung früher identifiziert und über die für sie geltenden besonderen Verfahrensgarantien informiert werden. Betroffene von Menschenhandel oder anderen Personen mit besonderen Verfahrensgarantien, insbesondere auch Kinder und Jugendliche, sollen nach der EU-Aufnahmerichtlinie neben medizinischer Behandlung und Betreuung auch eine qualifizierte Beratung erhalten.<sup>506</sup> Eine behördenunabhängige Asylverfahrensberatung ist zu begrüßen, wenn den Beratungsstellen gleichzeitig entsprechende Ressourcen zur Verfügung gestellt werden beziehungsweise ein flächendeckender Aus- und Aufbau von Beratungsstellen bundesweit vorangetrieben wird (siehe Kapitel 3.6.3).

In Bezug auf die Anwendung von **Videotechnik** ist auf die besondere Vulnerabilität von Betroffenen von Menschenhandel und die mögliche psychische Gesamtkonstitution (beispielsweise im Fall von Traumatisierungen) zu verweisen. Denn beim Rückgriff auf Videotechnik besteht die Gefahr, dass wichtige Nuancen zum persönlichen Eindruck von einer Person nicht vollständig abgebildet

werden können. Durch die Video-Anhörung wird das Entstehen einer vertrauensvollen Gesprächsatmosphäre erschwert. Hinzu kommt die besondere Gefährdungssituation der Betroffenen. Durch die Aufnahme ergibt sich die Gefahr, dass Unberechtigte Zugriff auf die Video-Übertragung erhalten. In der Dienstanweisung Asyl (DA-Asyl)<sup>507</sup> ist festgeschrieben, dass Betroffene von Menschenhandel nicht mittels Videokonferenztechnik angehört werden dürfen.<sup>508</sup> Sprachmittler\*innen dürfen jedoch nach vorheriger Prüfung des Einzelfalles per Video dazugeschaltet werden. Es wird empfohlen, in die DA-Asyl aufzunehmen, dass auch Videodolmetschen in Fällen, bei denen Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass es sich um Betroffene von Menschenhandel handelt, ungeeignet ist.

#### 4.3.5 Ergänzung von § 46 StGB

Das Gesetz zur Überarbeitung des Sanktionenrechts trat am 1. Oktober 2023 in Kraft.<sup>509</sup> Im Rahmen dieses Gesetzes wurde § 46 StGB ergänzt, welcher die Grundsätze zur Strafzumessung regelt. Nunmehr werden „geschlechtsspezifische“ und „gegen die sexuelle Orientierung gerichtete“ Beweggründe ausdrücklich erwähnt.<sup>510</sup> Schon zuvor konnten diese Motive im Rahmen des § 46 StGB als „menschenverachtende“ Beweggründe in der Strafzumessung strafschärfend berücksichtigt werden.<sup>511</sup> Jedoch wurde von dieser Möglichkeit in der Praxis wenig Gebrauch gemacht.<sup>512</sup> Die ausdrückliche Benennung und Verhandlung der Tatmotive ist im Hinblick auf den Schutz von Betroffenen von Menschenhandel, die geschlechtsspezifische Gewalt erfahren haben, positiv zu bewerten. Die ausdrückliche Verankerung in § 46 Abs. 2 S. 2 StGB wirkt klarstellend und stellt ein wichtiges Signal für Rechtsanwender\*innen dar.

<sup>505</sup> Deutscher Bundestag (2022), S. 15.

<sup>506</sup> Art. 26 Abs. 4 und 28 Abs. 1 Richtlinie (EU) 2024/1346.

<sup>507</sup> Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2023a); Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge erlässt Dienstanweisungen, um die Entscheidungspraxis bundesweit zu vereinheitlichen.

<sup>508</sup> Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2023a), DA-Asyl, Videoanhörung, S. 110–111.

<sup>509</sup> BGBl 2023 I Nr. 203 vom 02.08.2023.

<sup>510</sup> Ebd.

<sup>511</sup> Deutsches Institut für Menschenrechte (2023e).

<sup>512</sup> Deutsches Institut für Menschenrechte (2022b), S. 4.

#### 4.3.6 Gesetz zur Fortentwicklung des Völkerstrafrechts

Der Deutsche Bundestag hat am 6. Juni 2024 den Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Fortentwicklung des Völkerstrafrechts (20/9471) in der vom Rechtsausschuss geänderten Fassung (20/11661) angenommen. Eine zentrale Neuerung ist die stärkere Einbeziehung von Formen der sexualisierten, reproduktiven und geschlechtsspezifischen Gewalt im Völkerstrafgesetzbuch (VStGB). Das Gesetz erweitert die Tatbestände des Verbrechens gegen die Menschlichkeit (§ 7 VStGB) und des Kriegsverbrechens gegen Personen (§ 8 VStGB) im Völkerstrafgesetzbuch und nimmt die Tatbestandsvarianten des „sexuellen Übergriffs“, der „sexuellen Sklaverei“, des „Gefangenhaltens eines unter Zwang geschwängerten Menschen“ sowie des „erzwungenen Schwangerschaftsabbruchs“ auf. Im Strafgesetzbuch soll zudem ein neuer Straftatbestand eingeführt werden, der das gewaltsame Verschwindenlassen von Personen erfasst (Art. 2 Nr. 3 des Gesetzes zur Fortentwicklung des Völkerstrafrechts). Verfahrenstechnisch wird die Nebenklagebefugnis bei Verfahren nach dem VStGB erweitert, indem die Straftaten nach den §§ 6 bis 8, 10 und 12 VStGB in den Straftatenkatalog des § 395 StPO aufgenommen werden. Eine weitere Neuerung ist die mögliche audiovisuelle Aufzeichnung der Hauptverhandlungen in Verfahren zu Völkerrechtsverbrechen für wissenschaftliche und historische Zwecke (§ 169 Abs. 2 S. 1 GVG).

Mit der Nebenklageerweiterung haben Betroffene von Völkerstraftaten nach dem VStGB nun die Möglichkeit, sich den in Deutschland geführten Strafverfahren wegen dieser Straftaten als Nebenkläger\*innen anzuschließen. Zu begrüßen sind auch die Erleichterungen bei der Bereitstellung von Rechtsbeiständen und psychosozialer

Prozessbegleitung. Aufgrund der Schwere der gegenständlichen Straftaten ist diese Unterstützung für Betroffene essenziell.<sup>513</sup>

Hinsichtlich der **audiovisuellen Aufzeichnung** der Hauptverhandlung ist hervorzuheben, dass zusätzliche audiovisuelle Aufnahmen zur Einschüchterung und Reviktimisierung von Betroffenen führen können.<sup>514</sup> Unter Berücksichtigung der Opferschutzrichtlinie sollte das Risiko einer sekundären und wiederholten Viktimisierung der Betroffenen infolge der Teilnahme am Strafverfahren begrenzt werden.<sup>515</sup> Die EU Richtlinie gegen Menschenhandel unterstreicht in Art. 12 Abs. 4, dass eine sekundäre Viktimisierung der Betroffenen von Menschenhandel vermieden werden muss. Insbesondere wird der Schutz von Kindern und Jugendlichen im Strafverfahren vorgeschrieben, Artikel 15. Betroffene von Menschenhandel sind auch gemäß Artikel 30 der Europaratskonvention gegen Menschenhandel im Gerichtsverfahren besonders zu schützen. Die Entscheidung über die Anordnung der audiovisuellen Aufzeichnung der Gerichtsverhandlung liegt im pflichtgemäßen Ermessen des Gerichts.<sup>516</sup> Dafür ist es unerlässlich, dass Richter\*innen den Rechten und Bedürfnissen der Betroffenen und der Verhinderung von sekundärer Viktimisierung Rechnung tragen. Hierfür sind entsprechende Schulungen von Richter\*innen notwendig.<sup>517</sup>

#### 4.3.7 Gesetz zur Regelung der Entsendung von Kraftfahr\*innen

Am 1. Juli 2023 ist das Gesetz zur Regelung der Entsendung von Kraftfahrer\*innen in Kraft getreten. Das Gesetz dient der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2020/1057 (EU-Straßenverkehrsrichtlinie).<sup>518</sup> Auch im Transportgewerbe muss damit auf Straßen innerhalb Deutschlands grundsätzlich der Mindestlohn gezahlt werden. Allerdings sind

<sup>513</sup> Deutsches Institut für Menschenrechte (2023b), S. 10.

<sup>514</sup> Ebd., S. 12.

<sup>515</sup> Nach Erwägungsgrund 53 der RL 2012/29/EU (Opferschutzrichtlinie) sind gerade Betroffene von Menschenhandel, Terrorismus, organisierter Kriminalität, sexueller Gewalt oder Ausbeutung sowie geschlechtsspezifischer Gewalt im hohen Maße einer sekundären und wiederholten Viktimisierung ausgesetzt und bedürfen angemessener Maßnahmen im Strafverfahren.

<sup>516</sup> Deutscher Bundestag (2023d), S. 42.

<sup>517</sup> Verpflichtungen aus Art. 29 Abs. 3 der Europaratskonvention gegen Menschenhandel und Art. 18 Abs. 1 der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel.

<sup>518</sup> Richtlinie (EU) 2020/1057 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2020 zur Festlegung besonderer Regeln im Zusammenhang mit der Richtlinie 96/71/EG und der Richtlinie 2014/67/EU für die Entsendung von Kraftfahrern im Straßenverkehrssektor und zur Änderung der Richtlinie 2006/22/EG bezüglich der Durchsetzungsanforderungen und der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012.



zahlreiche Ausnahmen vorgesehen. So gelten Ausnahmen für Kraftverkehrsunternehmen mit Sitz in der EU, EWR-Staaten oder dem Vereinigten Königreich, wenn es sich um sogenannte Transitfahrten<sup>519</sup> handelt oder in Fällen bilateraler Beförderung<sup>520</sup>. Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) muss daher in jedem Einzelfall die Art der Fahrt und die daraus resultierenden Rechte prüfen,<sup>521</sup> wobei die Prüfung durch digitale Fahrtenschreiber erleichtert werden soll.

Die Regelungen sind insgesamt sehr komplex und auch die zahlreichen Ausnahmen erschweren es Fahrer\*innen, ihre Rechte selbst verstehen und gegebenenfalls geltend machen zu können. Um Betroffene von Arbeitsausbeutung besser identifizieren zu können und sie zu befähigen, ihre Rechte geltend zu machen, bedarf es ausreichender Schulungen und Sensibilisierungsmaßnahmen für Mitarbeiter\*innen der Kontrollbehörden sowie Informationskampagnen in verschiedenen Sprachen, um Kraftfahrer\*innen über ihre Rechte aufzuklären.

#### 4.3.8 Postrechtsmodernisierungsgesetz

Der am 14. Juni 2024 vom Deutschen Bundestag angenommene Entwurf des Postrechtsmodernisierungsgesetzes (PostModG)<sup>522</sup> novelliert das Postrecht. Es enthält unter anderem Vorschriften zum Schutz von Arbeitnehmer\*innen. So soll die Kontrolle von Subunternehmen durch das Gesetz verstärkt werden. Zukünftig ist eine Lizenzierung aller Unternehmen, die Pakete ausfahren möchten, bei der Bundesnetzagentur notwendig (§ 4 Abs. 2 PostModG). In diesem Rahmen sollen auch die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten der Unternehmen geprüft werden (§ 4 Abs. 4 Nr. 1 PostModG). Auftraggeber\*innen trifft zudem eine buß-

geldbewährte Kontrollpflicht bezüglich der von ihnen eingesetzten Subunternehmen (§ 9 i.V.m. § 111 PostModG).

Subunternehmerstrukturen im Postsektor haben in der Vergangenheit teilweise dazu geführt, dass Paketzusteller\*innen unterhalb des Mindestlohns und ohne den ihnen zustehenden Arbeitsschutz beschäftigt wurden.<sup>523</sup> Nach Angaben der FKS begünstigen Subunternehmerstrukturen Verstöße gegen Arbeitsschutzvorgaben und sozialrechtliche Vorschriften und erschweren zudem die Durchsetzung von Arbeitnehmer\*innenrechten gegenüber den Unternehmen.<sup>524</sup> Die eingeführten Kontrollpflichten sind daher zwar positiv zu bewerten, jedoch könnte ein Direktanstellungsgebot und die damit einhergehende unmittelbare Verantwortlichkeit der Paketdienstleister wirksamer vor prekären Arbeitsbedingungen und Ausbeutung schützen und sollte erneut geprüft werden.<sup>525</sup>

### 4.4 Völkerrechtliche Rechtsakte

#### 4.4.1 Gesetz zum Arbeitsschutz in der Landwirtschaft

Am 24. Februar 2024 ist das Gesetz zum Arbeitsschutz in der Landwirtschaft in Kraft getreten und damit das ILO-Übereinkommen Nr. 184 ratifiziert worden.<sup>526</sup> Es legt Mindeststandards für Arbeitnehmer\*innen in der Landwirtschaft fest und soll Arbeitssicherheit, Gesundheits- und Arbeitsschutz stärken.<sup>527</sup> Es regelt zudem die Gleichbehandlung von Zeit- und Saisonarbeitskräften.<sup>528</sup> Zudem legt es fest, dass im innerstaatlichen Recht ein System der sozialen Sicherheit bereitgestellt werden muss und

519 Beförderungen auf deutschen Straßen, ohne Entladung oder Beladung in Deutschland. Dies gilt nicht für Unternehmen, die ihren Sitz in einem Drittstaat haben.

520 Grenzüberschreitender Transport zwischen dem Land des Unternehmenssitzes und einem anderen Mitgliedstaat; das Mindestlohngesetz ist in diesen Fällen nicht anwendbar, da bei bilateralen Beförderungen grundsätzlich kein ausreichender Inlandsbezug angenommen wird.

521 BDZ, Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft (2023).

522 Deutscher Bundestag (2023b).

523 Vgl. zu Fällen der Vorenthaltung von Mindestlohn und mangelndem Arbeitsschutz in der Kurier-Express-Paketdienst-Branche: Faire Mobilität (2024).

524 Deutscher Bundestag (2024a), S. 78.

525 Zur Vereinbarkeit eines Direktanstellungsgebots in der Paketzustellung mit dem Verfassungs- und Unionsrecht, vgl: Kärcher / Walser (2023).

526 Gesetz zu dem Übereinkommen Nr. 184 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 21. Juni 2001 über den Arbeitsschutz in der Landwirtschaft, BGBl Jahrgang 2024 Teil II Nr. 7.

527 Art. 6 – Art. 15 des ILO-Übereinkommens Nr. 184.

528 Art. 17 des ILO-Übereinkommens Nr. 184.



Mindestanforderungen an betriebliche Unterkünfte für Arbeitnehmer\*innen vorzuschreiben sind.<sup>529</sup>

Das Gesetz verspricht positive Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen in der Landwirtschaft und formuliert deutliche Standards, die nicht unterschritten werden dürfen. Für Arbeitnehmer\*innen, so auch für Betroffene von Menschenhandel, kann es klarstellen, ob und inwieweit ihre Arbeitsbedingungen den rechtlichen Standards genügen. Die Ratifizierung sollte zum Anlass genommen werden, die Einhaltung von Gesundheits- und Arbeitsschutz in der Landwirtschaft weiter voranzutreiben. Dafür sind auch regelmäßige Kontrollen notwendig.

#### 4.4.2 Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

Zum 20. Juli 2023 ist das Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt) in Deutschland in Kraft getreten.<sup>530</sup> Mit dem Gesetz zum Fakultativprotokoll wird in Deutschland ein Individualbeschwerdeverfahren eingeführt, das Einzelpersonen und zivilgesellschaftlichen Akteuren die Möglichkeit eröffnet, Verstöße gegen ihre Rechte aus dem UN-Sozialpakt vor dem UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) feststellen zu lassen und Abhilfe und Entschädigung von Deutschland zu erlangen.<sup>531</sup> Die im Rahmen der Individualbeschwerde ausgesprochenen Empfehlungen des CESCR sind rechtlich nicht bindend.<sup>532</sup> Deutschland ist jedoch dazu verpflichtet, sich ernsthaft mit ihnen auseinanderzusetzen

Die Ratifizierung des Fakultativprotokolls erweitert die Rechtsschutzmöglichkeiten und ist daher im Hinblick auf den Schutz Betroffener von Menschenhandel positiv zu bewerten. Zudem ermöglicht es das Individualbeschwerdeverfahren, konkrete Auslegungsfragen im Dialog mit dem Vertragsstaat zu klären und ein klares Verständnis

von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten zu entwickeln.<sup>533</sup> Besonders relevante Rechte des UN-Sozialpaktes sind in diesem Zusammenhang das Verbot von Zwangsarbeit, das Recht auf gerechte, gesunde und sichere Arbeitsbedingungen, das Verbot von Kinderarbeit, das Recht auf soziale Sicherheit, das Recht auf angemessene Unterkunft und das Recht auf ein Höchstmaß an Gesundheitsversorgung.

## 4.5 Fazit

Im Berichtszeitraum sind bedeutsame rechtliche Entwicklungen im Bereich des Menschenhandels zu verzeichnen. Besonders hervorzuheben ist die Reform der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel. Schwerpunkte bilden dabei die neuen Ausbeutungsformen von Menschenhandel, also Ausbeutung von Leihmutterschaft, Zwangsheirat und von illegaler Adoption sowie die Ausweitung der Strafbarkeit der Inanspruchnahme von Diensten wie auch die Neuerungen, die auf der strukturellen Ebene durch die Vorgaben zum Nationalen Verweisungsmechanismus, zur Nationalen Koordinierungsstelle, zu Datenerhebung und Statistiken und zum Nationalen Aktionsplan liegen. Solche Neuerungen könnten zu spürbaren Fortschritten beim Schutz und bei der Unterstützung von Betroffenen führen.

Auch das neue Soziale Entschädigungsrecht könnte Erleichterungen für Betroffene von Menschenhandel zur Folge haben. Anlass zu dieser Erwartung geben die Erweiterung der Leistungen des Sozialen Entschädigungsrechts auf Schäden aufgrund von psychischen Gewalttaten, die Anerkennung von Menschenhandel als psychische Gewalttat, die vorgesehenen Beweiserleichterungen und die Leistungen zur schnellen Hilfe (Fallmanagement und Traumaambulanzen). Ob sich diese Vermutung bewahrheitet, werden die zukünftigen Evaluationen des Gesetzes ergeben.

<sup>529</sup> Art. 19 des ILO-Übereinkommens Nr. 184.

<sup>530</sup> BGBl II Nr. 143 vom 30.05.2023.

<sup>531</sup> Nicht aufgenommen wurden die im Fakultativprotokoll ebenfalls vorgesehenen Verfahren der Staatenbeschwerde und des Untersuchungsverfahrens.

<sup>532</sup> Deutsches Institut für Menschenrechte (2023c), S. 7.

<sup>533</sup> Bettzieche (2018), S. 9.

Die aufenthaltsrechtliche Abhängigkeit von Arbeitgeber\*innen, fehlende Sprach- und Rechtskenntnisse, fehlende Beweismittel sowie ein erschwelter Zugang zu Beratung bergen das Risiko der Ausbeutung und führen zu eingeschränktem Rechtsschutz für Betroffene. Als positiv zu bewerten ist daher die Erleichterung des Arbeitsplatzwechsels im Rahmen der sogenannten kombinierten Erlaubnis. Legale Migration im Rahmen des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes zu ermöglichen, hat grundsätzlich ebenfalls eine präventive Wirkung. Die Regulierung von Branchen, die für ihre prekären Arbeitsverhältnisse bekannt sind, beispielsweise der Bereich Speditionen, die Landwirtschaft und Lieferdienste, stellt einen wichtigen Schritt dar, um die strukturelle Unterlegenheit der Betroffenen gegenüber Arbeitgebern zu kompensieren. In den vergangenen Jahren wurden bereits einige Gesetzesänderungen verabschiedet, die darauf abzielen, ausbeuterische Arbeitsbedingungen zu verhindern. Zu diesen zählt beispielsweise das Gesetz zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft.<sup>534</sup> Die Effektivität der Gesetze ist jedoch maßgeblich davon abhängig, dass die Einhaltung der Vorschriften regelmäßig überprüft wird. Das seit 2021 geltende Arbeitsschutzkontrollgesetz legt eine Mindestanzahl der Betriebsinspektionen von fünf Prozent pro Jahr und Bundesland ab dem Jahr 2026 fest. Die Quote wird in den Bundesländern derzeit deutlich unterschritten, was auch auf mangelnde (Personal-) Ressourcen zurückzuführen ist.<sup>535</sup> Die Rechtsaufsicht über die Arbeitsschutzkontrollen der Länder obliegt dem Bund.<sup>536</sup>

Die Reform des GEAS auf EU-Ebene ist hingegen kritisch zu bewerten. Sie führt zu einer weiteren Beschneidung der Rechte von Asylsuchenden. Betroffene von Menschenhandel werden angesichts der Beschleunigung der Verfahren und der Unterbringungsbedingungen an den EU-Außengrenzen kaum identifiziert werden können und somit auch keine ihnen zustehende, angemessene

Unterstützung erhalten. Gleichzeitig lassen sich auf nationaler Ebene verschiedene negative Entwicklungen beobachten, darunter das Inkrafttreten des Rückführungsverbesserungsgesetzes. Dieses ändert eine Vielzahl von Vorschriften, die mit gravierenden Eingriffen in Grundrechte, in das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung, das allgemeine Persönlichkeitsrecht und das Recht auf Freiheit verbunden sind.<sup>537</sup> Insgesamt lässt sich hier ein Rückschritt in der gesetzlichen Umsetzung von Menschenrechten konstatieren, nicht nur für Betroffene von Menschenhandel. In diesem Kontext sei auf die Vorteile hingewiesen, die ein menschenrechtlicher Ansatz in der Migrationspolitik auch für die Bekämpfung des Menschenhandels haben kann.<sup>538</sup>

## 4.6 Monitoring Rechtsprechung

Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel recherchiert und sammelt Entscheidungen zum Themenbereich Menschenhandel. Dabei handelt es sich sowohl um völker- und europarechtliche Entscheidungen, beispielsweise des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) oder des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH), als auch um Entscheidungen deutscher Gerichte, beispielsweise der Strafgerichte oder Verwaltungsgerichte. Sie umfassen die unterschiedlichen Rechtsgebiete, die für den Themenbereich Menschenhandel einschlägig sind, etwa Strafrecht, Sozialrecht, Migrationsrecht oder Arbeitsrecht, wie auch die verschiedenen Ausbeutungsformen der jeweiligen Fallkonstellationen, zum Beispiel Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung, der sexuellen Ausbeutung oder der Ausbeutung zur Begehung strafbarer Handlungen.

Einige der von der Berichterstattungsstelle Menschenhandel recherchierten Entscheidungen werden in Zusammenarbeit mit dem KOK in die Rechtsprechungsdatenbank des KOK eingestellt und

<sup>534</sup> Seit 2021 sind nach diesem Gesetz Subunternehmen, Leih- und Werkverträge beim Schlachten und Zerlegen verboten und die Beschäftigten müssen direkt bei den fleischverarbeitenden Unternehmen angestellt sein. Die Arbeitszeit muss digital und sicher erfasst werden.

<sup>535</sup> Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2023).

<sup>536</sup> Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2022).

<sup>537</sup> Dazu ausführlicher Suerhoff (2023).

<sup>538</sup> Vgl. hierzu Mendel / Sharapov (2024); Die Untersuchung zeigt, wie die Risiken, Betroffene von Menschenhandel zu werden, für Menschen aus der Ukraine reduziert wurden, weil umfassendere Rechte zugestanden wurden, als sie normalerweise Geflüchteten gewährt werden. Dies zeigt die Vorteile eines auf Rechten basierenden Ansatzes.

einer interessierten Fachöffentlichkeit zur Verfügung gestellt.<sup>539</sup> In dieser Datenbank sind neben Entscheidungen mit direktem Bezug zum Menschenhandel auch Entscheidungen enthalten, die für Betroffene von Menschenhandel in einem weiteren Sinn von Interesse sein könnten, etwa zum Bezug von Sozialleistungen oder zum Familiennachzug.

Im Folgenden wird eine Auswahl an Entscheidungen zum Thema Menschenhandel im Zeitraum von 2020 bis 2024 dargestellt.

## 4.7 EGMR-Entscheidungen

Die Urteile des EGMR sind für die Staaten, gegen die sie ergangen sind, bindend. In Deutschland ist die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) bei der Auslegung der im Grundgesetz garantierten Grundrechte von allen Staatsorganen zu berücksichtigen (Art. 59 Abs. 2 i.V.m. Art. 20 Abs. 3 GG). Deshalb sind nicht nur die gegen Deutschland ergangenen Urteile von Bedeutung, sondern alle Entscheidungen des EGMR.

Der EGMR hat zugleich immer wieder klargestellt, dass die EMRK so weit wie möglich im Einklang mit anderen Normen des Völkerrechts auszulegen ist.<sup>540</sup> Entscheidungsmaßstab des Gerichtshofs ist zwar ausschließlich die EMRK mit ihren Zusatzprotokollen, die Auslegung erfolgt jedoch auch unter Bezugnahme auf internationale Normen, wozu auch die Europaratskonvention gegen Menschenhandel gehört.

Die EMRK hat auch Auswirkungen bei der Auslegung von Unionsrecht, etwa der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel. Die von ihr gewährleisteten Menschenrechte sind gemäß Art. 6 Abs. 3 des

Vertrages über die Europäische Union (EUV) Teil des Unionsrechts.<sup>541</sup>

Auf internationaler/europäischer Ebene sind im Berichtszeitraum vor allem drei Entscheidungen des EGMR interessant, die sich explizit mit dem Schutz von Betroffenen von Menschenhandel beschäftigen. Die erste und die dritte Entscheidung beinhalten Bezüge zur Europaratskonvention gegen Menschenhandel, die dritte auch zur EU-Richtlinie gegen Menschenhandel.

### 4.7.1 Entschädigung für entgangenen Lohn von Täter\*innen

In der Entscheidung *Krachunova gegen Bulgarien*<sup>542</sup> urteilte der EGMR zum ersten Mal über das Recht von Betroffenen von Menschenhandel, Entschädigung für entgangenen Lohn von Täter\*innen verlangen zu können. Er stellt fest, dass aus Artikel 4 EMRK (Verbot der Sklaverei und Leibeigenschaft) eine positive Verpflichtung der Mitgliedstaaten – so auch Deutschlands – erwachse, Betroffenen von Menschenhandel eine Möglichkeit zu geben, Ansprüche auf entgangene Einkünfte gegenüber Täter\*innen geltend zu machen. Für seine Auslegung stützt er sich auch auf Art. 6 Abs. 6 des Palermo-Protokolls und Art. 15 Abs. 3 Europaratskonvention gegen Menschenhandel.<sup>543</sup>

Dem EGMR lag ein Fall zur Entscheidung vor, in dem ein Täter einer Betroffenen Einkünfte aus Zwangsprostitution vorenthalten hatte, für die sie von ihm Ersatz verlangte.<sup>544</sup> Die bulgarischen Gerichte sprachen der Betroffenen nur immateriellen Schadensersatz zu und lehnten den Ersatz des Vermögensschadens ab.<sup>545</sup> Zur Begründung führten sie aus, dass jeder Vertrag über sexuelle Dienstleistungen nach bulgarischem Recht sittenwidrig sei und daher keine Ansprüche begründen könne.<sup>546</sup> Der EGMR sieht in der Ablehnung eine Verletzung von Artikel 4 EMRK. Eine Entschädigung für die entgangenen

<sup>539</sup> <https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/rechtsprechungsdatenbank/datenbank>.

<sup>540</sup> Zu Auslegungsregeln von Völkerrechtsverträgen siehe Art. 31 ff. Wiener Vertragsrechtskonvention.

<sup>541</sup> Die EMRK gilt nicht unmittelbar, dies ist erst mit einem Beitritt der EU zur EMRK der Fall gemäß Art. 6 Abs. 2 EUV. Weil die EU der EMRK noch nicht beigetreten ist, können die Rechtsakte der Institutionen, Agenturen und anderen Organe der EU derzeit nicht vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg angefochten werden.

<sup>542</sup> Entscheidung des EGMR vom 28.11.2023, Nr. 18269/18.

<sup>543</sup> Ebd., Ziff. 174 f.

<sup>544</sup> Ebd., Ziff. 18.

<sup>545</sup> Ebd., Ziff. 32.

<sup>546</sup> Ebd., Ziff. 19, 32.

Einkünfte habe unter anderem eine Wiedergutmachungsfunktion, die aus menschenrechtlicher Perspektive im Vordergrund stehe.<sup>547</sup> Entschädigung als Mittel für den Wiederaufbau eines Lebens würde auch erheblich dazu beitragen, die Würde der Betroffenen zu wahren, ihre Genesung zu unterstützen und das Risiko zu verringern, dass sie erneut von Menschenhandel betroffen werden.<sup>548</sup>

In Deutschland gibt es ein solches Recht von Betroffenen von Menschenhandel, Entschädigung wegen entgangenen Lohns gegenüber Täter\*innen geltend zu machen, grundsätzlich für Betroffene aller Ausbeutungsformen. Die Umsetzung des Rechts nach Art. 15 Abs. 3 Europaratskonvention gegen Menschenhandel ist jedoch nicht immer hürdenarm (siehe Kapitel 3.10.3).

#### 4.7.2 Staatliche Pflicht zur effektiven Strafverfolgung

In der Entscheidung *Zoletic u. a. gegen Aserbaidshjan*<sup>549</sup> stellt der EGMR fest, dass Staaten bei Verdacht auf Menschenhandel gemäß Art. 4 Abs. 2 EMRK die verfahrensrechtliche Verpflichtung haben, Ermittlungen unverzüglich und unabhängig von einer Strafanzeige der Betroffenen einzuleiten.

33 Staatsangehörige aus Bosnien und Herzegowina wurden als Zeitarbeiter\*innen für ein öffentliches Bauprojekt in Aserbaidshjan angeworben.<sup>550</sup> Unmittelbar nach ihrer Ankunft wurden ihnen ihre Reisepässe von Mitarbeiter\*innen der Firma entzogen.<sup>551</sup> Sie wurden unter unhygienischen Bedingungen untergebracht, ohne medizinische Versorgung.<sup>552</sup> Ihre Freiheit wurde durch strikte Regeln massiv eingeschränkt und Regelverstöße wurden durch Bedrohungen physischer und psychischer

Art bestraft.<sup>553</sup> Nach ihrer Rückkehr nach Bosnien und Herzegowina erhoben die Betroffenen erfolglos Klage auf Schadensersatz und Zahlung des noch ausstehenden Lohnes.<sup>554</sup>

Der EGMR stellt eine Verletzung von Art. 4 Abs. 2 EMRK fest.<sup>555</sup> Aserbaidshjan habe keine effektiven Ermittlungen angestellt, obwohl den Behörden die Situation der Betroffenen aus verschiedensten Quellen hinlänglich bekannt war.<sup>556</sup> Art. 4 Abs. 2 EMRK beinhalte die verfahrensrechtliche Verpflichtung zur wirksamen Verfolgung und Bestrafung.<sup>557</sup> Der EGMR betont, dass Behörden von Amts wegen, unabhängig von einer etwaigen Strafanzeige durch Betroffene, wegen Menschenhandels ermitteln müssten, wenn ihnen entsprechende Tatsachen bekannt werden.<sup>558</sup> Zudem seien Mitgliedstaaten im Fall von grenzüberschreitendem Menschenhandel verpflichtet, bei der Untersuchung von Ereignissen, die sich außerhalb ihres Hoheitsgebiets ereignet haben, wirksam mit den zuständigen Behörden anderer betroffener Staaten zusammenzuarbeiten.<sup>559</sup>

Die Entscheidung gibt auch in Deutschland Anlass dazu, Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass Straftaten wegen Arbeitsausbeutung bei entsprechenden Anhaltspunkten, unabhängig von Strafanzeigen durch Betroffene, effektiv mittels anderer Beweismittel verfolgt werden.

#### 4.7.3 Anwendung des Non-Punishment-Prinzips

Mit seiner Entscheidung im Fall *VCL und A.N.* gegen UK<sup>560</sup> äußert sich der EGMR zum ersten Mal zur Anwendung des Non-Punishment-Prinzips, also zur Möglichkeit, Betroffene von Menschenhandel wegen der Straftaten oder Vergehen, die sie

<sup>547</sup> Ebd., Ziff. 171.

<sup>548</sup> Ebd.

<sup>549</sup> Entscheidung des EGMR vom 07.10.2021, Nr. 20116/12.

<sup>550</sup> Ebd., Ziff. 5.

<sup>551</sup> Ebd., Ziff. 6.

<sup>552</sup> Ebd., Ziff. 7.

<sup>553</sup> Ebd.

<sup>554</sup> Ebd., Ziff. 18, 24, 34.

<sup>555</sup> Ebd., Ziff. 138.

<sup>556</sup> Ebd., Ziff. 209 f.

<sup>557</sup> Ebd., Ziff. 185.

<sup>558</sup> Ebd., Ziff. 187.

<sup>559</sup> Ebd., Ziff. 191, 209 f.

<sup>560</sup> Entscheidung des EGMR vom 16.02.2021, Nr. 77587/12 und Nr. 74603/12.

während ihrer Ausbeutungssituation begehen mussten, nicht zu verfolgen beziehungsweise nicht zu bestrafen. Er stellt fest, dass eine Verfolgung von Betroffenen den Schutzpflichten des Staates aus Artikel 4 EMRK (Verbot der Sklaverei und Leibeigenschaft) widersprechen kann.

Der Entscheidung lag der Fall zweier jugendlicher vietnamesischer Staatsbürger zugrunde, die in Großbritannien auf Cannabis-Farmen/Fabriken verhaftet und anschließend wegen Drogendelikten verurteilt wurden. Schon während der Strafprozesse gab es Hinweise darauf, dass sie von Menschenhandel betroffen sein könnten.<sup>561</sup> Das Berufungsgericht hatte ihre Beschwerden gegen die Verurteilungen zurückgewiesen und festgestellt, dass der Umstand, von Menschenhandel betroffen zu sein, nicht zur strafrechtlichen Immunität führe.<sup>562</sup>

Der EGMR stellt daraufhin eine Verletzung der staatlichen Pflicht aus Artikel 4 EMRK fest, Maßnahmen zum Schutz von (potenziell) Betroffenen von Menschenhandel zu treffen.<sup>563</sup> Er betont, dass die positiven Verpflichtungen aus Artikel 4 EMRK im Lichte der Europaratskonvention gegen Menschenhandel ausgelegt werden müssten und so zu verstehen seien, dass sie nicht nur Prävention, sondern auch Betroffenenenschutz erfordern.<sup>564</sup> Maßnahmen zum Schutz dienen dazu, Betroffene vor weiterem Schaden zu schützen und ihre Rehabilitation zu erleichtern.<sup>565</sup> Die Strafverfolgung Betroffener könne ihre physische, psychische und soziale Erholung hindern und ihr Risiko erhöhen, erneut von Menschenhandel betroffen zu werden. Die Inhaftierung könne den Zugang zur Unterstützung und zu Diensten hindern, wie sie auch in der Europaratskonvention gegen Menschenhandel vorgesehen sind.<sup>566</sup> Die Entscheidung über eine strafrechtliche Verfolgung solle möglichst erst nach

Abschluss des Identifizierungsverfahrens getroffen werden, da die Anerkennung als Betroffene\*r von Menschenhandel beeinflussen könne, ob eine Strafverfolgung überhaupt im öffentlichen Interesse liege.<sup>567</sup> Strafverfolgungsbehörden dürften von dem Ergebnis des Identifizierungsverfahrens nicht ohne Weiteres abweichen.<sup>568</sup> Im Fall der zwei Jugendlichen hätten die Strafverfolgungsbehörden und Gerichte Anhaltspunkte für eine potenzielle Betroffenheit nicht hinreichend untersucht und die später erfolgte Identifizierung durch die zuständigen Behörden nicht hinreichend gewürdigt.<sup>569</sup>

Zudem rügt der EGMR eine Verletzung des Rechts auf ein faires Verfahren aus Artikel 6 EMRK. Die Versäumnis, den Status der beiden Jugendlichen als (potenziell) Betroffene von Menschenhandel zu untersuchen, habe die Fairness des Strafverfahrens insgesamt beeinträchtigt.<sup>570</sup> Der EGMR verurteilte Großbritannien zur Zahlung von je 45.000 Euro an beide Betroffene.

In Deutschland gilt die Möglichkeit zur Einstellung von Strafverfahren nach § 154c Abs. 2 StPO als Umsetzung des Non-Punishment-Prinzips aus Artikel 26 Europaratskonvention und Artikel 8 EU-Richtlinie gegen Menschenhandel. Diese Möglichkeit wird aus unterschiedlichen Gründen<sup>571</sup> jedoch selten angewandt.<sup>572</sup> Die Entscheidung des EGMR gibt noch einmal Anlass, Maßnahmen zur gesetzlichen Neufassung und leichteren Umsetzung des Non-Punishment-Prinzips zu ergreifen.

## 4.8 Entscheidungen deutscher Gerichte

Ein Großteil der Entscheidungen deutscher Gerichte wird nicht veröffentlicht und findet keinen Eingang in die Rechtsprechungsdatenbanken. Zudem

<sup>561</sup> Ebd., Ziff. 5-29.

<sup>562</sup> Ebd., Ziff. 43.

<sup>563</sup> Ebd., Ziff. 173, 174, 182, 183.

<sup>564</sup> Ebd., Ziff. 150.

<sup>565</sup> Ebd., Ziff. 159.

<sup>566</sup> Ebd.

<sup>567</sup> Ebd., Ziff. 161.

<sup>568</sup> Ebd., Ziff. 162.

<sup>569</sup> Ebd., Ziff. 163-183.

<sup>570</sup> Ebd., Ziff. 205-209.

<sup>571</sup> Bartsch u. a. (2024b).

<sup>572</sup> Bartsch u. a. (2021), S. 205.



entscheiden deutsche Gerichte selten über Sachverhalte mit Bezug zu Menschenhandel. Die wenigen Entscheidungen, die es gibt, beziehen sich zumeist auf Straf-, Asyl- oder Verwaltungsgerichtsverfahren. Entscheidungen deutscher Gerichte, die sich auf die Europaratskonvention gegen Menschenhandel oder auf die EU-Richtlinie gegen Menschenhandel beziehen, sind der Berichterstattungsstelle Menschenhandel kaum bekannt.

Trends und Entwicklungen in der Rechtsprechung lassen sich für den Berichtszeitraum derzeit nicht abbilden. Zum einen ist keine Änderung der Rechtsprechung zu bestimmten Aspekten deutlich geworden. Zum anderen konnten auch keine Schwerpunktthemen ausgemacht werden, zu denen deutsche Gerichte vermehrt entschieden hätten.

Zur Recherche von Entscheidungen zum Themenbereich Menschenhandel wird auf die Rechtsprechungsdatenbank des KOK verwiesen. Dort kann auch nach Stichworten, Datum der Entscheidungen, Schlagworten und/oder Gerichten gesucht werden.

## 4.9 Schulung von Richter\*innen

10/Ü-P-01

Die Schulung von Richter\*innen, auch im Bezug auf die relevanten völker- und europarechtlichen Vorgaben, könnte zu einer vermehrten Berücksichtigung der Rechte von Betroffenen in der Rechtsprechung beitragen. Die Deutsche Richterakademie gab an, dass in den Jahren 2020 bis 2022 jeweils eine Schulung mit Bezug zu Menschenhandel für Richter\*innen und Staatsanwält\*innen stattfand. Die Themen der Schulungen waren „internationaler Menschenrechts-

schutz“ (2020) und „Organisierte Kriminalität“ (2021, 2022). Welchen Anteil das Thema Menschenhandel an diesen Schulungen hatte, ist nicht bekannt. Es wurden dabei jedoch alle Ausbeutungsformen sowie Betroffenenrechte inhaltlich abgedeckt. An den Veranstaltungen nahmen 23 (2020), 17 (2021) und 24 (2022) Personen teil. Weitere Fortbildungsangebote, insbesondere solche der Gerichte selbst, landeseigene Schulungen, Angebote der Bundesfinanzakademie, der Deutschen Hochschule der Polizei sowie des Europäischen Justiziellen Fortbildungsnetzwerks und der Europäischen Rechtsakademie wurden nicht abgefragt.

## 4.10 Fazit

Die Europaratskonvention gegen Menschenhandel und die EU-Richtlinie gegen Menschenhandel werden, soweit ersichtlich, in der gerichtlichen Praxis derzeit kaum herangezogen. Die Verhütung und Bekämpfung von Menschenhandel, insbesondere auch der Schutz von Betroffenen, könnte damit aber unter Umständen besser erreicht werden. Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel möchte die mit einschlägigen Sachverhalten befassten Akteure aus der Rechtspraxis, so auch Rechtsanwält\*innen beziehungsweise Nebenklagevertreter\*innen, ermutigen, alle Instrumente zurate zu ziehen, die ihnen bei der Auslegung der deutschen Gesetze zur Verfügung stehen. Falls Entscheidungen zum Themenbereich Menschenhandel bekannt sind, die noch keinen Eingang in die Rechtsprechungsdatenbank des KOK gefunden haben, nimmt die Berichterstattungsstelle gerne Hinweise entgegen.



## **5      Schwerpunktthemen der Jahre 2023 und 2024**

Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel bearbeitet jedes Jahr ein aktuelles Schwerpunktthema. Mit diesen Jahresthemen greift sie aktuelle Debatten und Herausforderungen auf und gibt fachliche Impulse aus menschenrechtlicher Perspektive. Hierfür veröffentlicht sie Stellungnahmen und Studien und veranstaltet Fachforen mit relevanten Stakeholdern. Im Jahr 2023 beschäftigte sie sich mit der Einrichtung eines Nationalen Verweisungsmechanismus. Im Jahr 2024 lag der Schwerpunkt auf dem Thema Arbeitsausbeutung. Im Folgenden werden die Ergebnisse der Arbeit zu den beiden Jahresthemen präsentiert.

## 5.1 2023: Nationaler Verweisungsmechanismus

Im Jahr 2023 beschäftigte sich die Berichterstattungsstelle Menschenhandel schwerpunktmäßig mit dem Thema Nationaler Verweisungsmechanismus (National Referral Mechanism, im Folgenden NRM).<sup>573</sup> Ausschlaggebend für die Wahl dieses Themas war die Tatsache, dass ein NRM einen entscheidenden Beitrag dazu leisten kann, Schutz und Unterstützung für Betroffene bundesweit zu vereinheitlichen. Zugleich sprach GRETA in ihren Berichten wiederholt die Empfehlung aus, einen NRM in Deutschland umzusetzen.<sup>574</sup> Die Dringlichkeit dieses Themas bestätigte sich in der Folgezeit zum einen durch die Änderung des Art. 11 Abs. 4 der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel. Danach sollen ein oder mehrere Mechanismen für die frühzeitige Erkennung, Identifizierung, Unterstützung und Betreuung identifizierter oder mutmaßlicher Betroffener in Zusammenarbeit mit den einschlägigen Betreuungsorganisationen im Rahmen von Gesetzen, Regelungen oder Verwaltungsvorschriften eingerichtet werden (siehe Kapitel 4.2.1). Zum anderen fordert auch GRETA dazu auf, Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass alle Bundesländer Kooperationsvereinbarungen zur Bekämpfung des Menschenhandels haben, die alle

relevanten Akteure einbeziehen, sich mit allen Formen des Menschenhandels befassen und zur Identifizierung und Unterstützung von Betroffenen ohne Diskriminierung beitragen.<sup>575</sup>

### 5.1.1 Was ist ein NRM?

Um die Zusammenarbeit zwischen allen beteiligten Akteuren im Hilfesystem zu koordinieren, braucht es einen NRM. Staaten können einen NRM entwickeln und einführen, um die Maßnahmen und Verfahrensabläufe zwischen den verschiedenen behördlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren zu koordinieren, die Schutz und Unterstützung für Betroffene von Menschenhandel sicherstellen sollen. Das Ziel ist, (potenziell) Betroffene von Menschenhandel frühzeitig zu identifizieren und sie unter Beachtung ihrer (Menschen-)Rechte an das Hilfesystem weiterzuleiten. Ein NRM ist von besonderer Bedeutung, um allen Betroffenen, unabhängig von der Ausbeutungsform, ihrem Geschlecht, ihrer Nationalität, ihren unter Zwang begangenen Straftaten oder ihrer Bereitschaft zur Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden, die gleichen Rechte zu gewähren.<sup>576</sup>

Das grundlegende Konzept für einen solchen Verweisungsmechanismus wurde bereits im Jahr 2004 von der OSZE/ODIHR entwickelt und den Mitgliedstaaten zur Umsetzung empfohlen.<sup>577</sup> In dem 2022 veröffentlichten Handbuch zur Umsetzung eines NRM wurde dieses Konzept umfangreich ergänzt, so etwa um weitere Handlungsanleitungen bezüglich der Identifizierung von betroffenen Kindern und Jugendlichen oder der Einbindung des Gesundheitssektors<sup>578</sup>.

Aus dem Konzept ergibt sich, dass es keinen einheitlichen NRM geben kann, der für alle Staaten identisch wäre. Vielmehr muss jeder Staat einen eigenen NRM entsprechend seiner behördlichen Strukturen und Zuständigkeiten entwickeln und

<sup>573</sup> Alle Maßnahmen der Berichterstattungsstelle zu NRM sind hier unter „Unsere Jahresthemen“ zu finden: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/das-institut/abteilungen/berichterstattungsstelle-zu-menschenhandel> (abgerufen am 16.07.2024).

<sup>574</sup> Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (2015, 2019b).

<sup>575</sup> Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (2024), Ziffer 23.

<sup>576</sup> Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (2022).

<sup>577</sup> Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (2004).

<sup>578</sup> Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (2022).

dabei spezifische menschenrechtliche Prinzipien beachten (siehe Infobox „Prinzipien eines NRM“).

#### Prinzipien eines NRM<sup>579</sup>

1. Menschenrechtsbasierter Ansatz
2. Betroffenenorientierter, geschlechtersensibler und traumainformierter Ansatz
3. Im Interesse des Kindeswohls
4. Bedingungsloser Schutz und bedingungslose Unterstützung
5. Erholungs- und Bedenkzeit
6. Keine Strafverfolgung (Non-Punishment)
7. Keine Inhaftierung (Non-detention)
8. Soziale Inklusion
9. Partnerschaften und Kooperationen
10. Transparenz und Rechenschaftspflicht
11. Wirksamkeit
12. Verhütung von Menschenhandel

In der Praxis umfasst ein NRM vier Arbeitsbereiche, die das Handbuch als Säulen beschreibt.<sup>580</sup> Die Akteure müssen ihre Zusammenarbeit in Bezug auf diese vier Säulen koordinieren:

**Säule 1: Identifizierung und Schutz** umfasst die Identifizierung Betroffener von Menschenhandel, was Voraussetzung für deren Zugang zu Schutz und Unterstützung ist.

**Säule 2: Individuelle Unterstützung und Zugang zu Hilfeleistungen** umfasst die unmittelbare Vermittlung von Betroffenen an die jeweiligen Stellen, die ihnen den Zugang zum Hilfesystem ermöglichen, um folgende Rechte zu verwirklichen: Sicherung des Lebensunterhalts, sichere und angemessene Unterkunft, medizinische Versorgung sowie psychosoziale Stabilisierung.

**Säule 3: Integration und Förderung** umfasst die gesellschaftliche Integration und Lebensperspektiven von Betroffenen und geht über die Soforthilfe hinsichtlich ihrer Grundbedürfnisse hinaus. Darunter fallen etwa der Zugang zu

Sprachkursen, zum Arbeitsmarkt und zu schulischer und beruflicher Weiterbildung sowie der Familiennachzug.

**Säule 4: Zugang zum Rechtssystem und Entschädigung** umfasst alle Betroffenenrechte im Strafverfahren, wie etwa Entschädigungen, Zugang zu Rechtsberatung, psychosozialer Prozessbegleitung, und das Non-Punishment-Prinzip (siehe Glossar).

#### 5.1.2 Aktivitäten der Berichterstattungsstelle zum Thema NRM

Maßnahmen zur Einrichtung eines NRM können äußerst vielfältig sein. Einen bundesweit einheitlichen NRM gibt es in Deutschland nicht. Die Tatsache, dass die Zusammenarbeit der Akteure in den Bundesländern bereits in unterschiedlichen Kooperationsdokumenten geregelt wird, hat die Berichterstattungsstelle Menschenhandel zum Anlass genommen, diese Kooperationsdokumente daraufhin zu analysieren, inwieweit sie bereits wichtige Kriterien eines NRM erfüllen. Die Ergebnisse der Analyse wurden auf digitalen Landkarten im Oktober 2023 veröffentlicht.<sup>581</sup> Zudem hat die Berichterstattungsstelle eine Handreichung zur Aus- und Umarbeitung solcher Kooperationsdokumente erstellt.<sup>582</sup> Die praktische Umsetzung der Kooperationsdokumente wurde anhand einer Diskussion zwischen Vertreter\*innen von FBS im Rahmen einer Online-Fokusgruppe ermittelt. Im Folgenden werden die Ergebnisse der Analyse, die Gegenstände der Handreichung und die Einschätzungen der FBS zur Umsetzung der Kooperationsdokumente zusammengefasst.

#### Analyse der Kooperationsdokumente

Durch eine vergleichende Analyse der Kooperationsdokumente konnte die Berichterstattungsstelle bestehende Potenziale in den Bundesländern für die Entwicklung eines NRM in Deutschland identifizieren. Im Zentrum der Analyse stand die Frage, inwieweit die Dokumente die oben genannten vier Säulen eines NRM adressieren. Sie liefert eine

<sup>579</sup> Ebd., S. 30–34.

<sup>580</sup> Ebd., S. 106–233.

<sup>581</sup> Die detaillierten Ergebnisse der Analyse können auf der Webseite des Deutschen Instituts für Menschenrechte erschlossen werden, Deutsches Institut für Menschenrechte (2023): Nationaler Verweisungsmechanismus für Betroffene von Menschenhandel. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/nrm> (abgerufen am 27.08.2024).

<sup>582</sup> Deutsches Institut für Menschenrechte (2024a).

erste wichtige Grundlage, um die Formalisierung von Kooperationen in den Bundesländern bewerten zu können.<sup>583</sup> Folgende übergreifenden Erkenntnisse wurden gewonnen (Stand 31. März 2024)<sup>584</sup>:

- In vier Bundesländern (BB, HB, SH, TH) existieren keine aktuellen Kooperationsdokumente.
- In fünf Bundesländern (HE, NI, NW, SL, SN) beziehen sich die Kooperationsdokumente ausschließlich auf Menschenhandel / sexuellen Ausbeutung.
- In einem Bundesland (ST) werden auch andere Formen der Ausbeutung als sexuelle Ausbeutung oder Arbeitsausbeutung benannt.
- Die Dokumente von fünf Bundesländern (BE, HH, MV, NW, SN) richten sich ausschließlich an Strafverfolgungsbehörden und FBS. Ausländer- oder Leistungsbehörden werden in diesen Dokumenten nicht berücksichtigt.
- In zwei Bundesländern (NI, ST) wird die Kooperation in Form von ministeriellen Erlassen ausgestaltet, in sechs Bundesländern (BE, BY, HH, MV, SL, SN) in Form von verbindlichen Vereinbarungen und in drei Bundesländern (BW, HE, RP) haben die Dokumente einen unverbindlichen Charakter.
- In drei Bundesländern (MV, NI, RP) wird die Bedenk- und Stabilisierungsfrist auch für EU-Bürger\*innen oder Deutsche erwähnt.
- Zwei Bundesländer (BW, NI) berechtigen neben Strafverfolgungsbehörden auch FBS, die Betroffeneneneigenschaft festzustellen und gegenüber den Ausländerbehörden zu bestätigen, um damit die Bedenk- und Stabilisierungsfrist zu erwirken.
- Viele der Dokumente wurden seit Langem nicht aktualisiert und enthalten zum Teil veraltete gesetzliche Regelungen.
- Das Non-Punishment Prinzip, das in Deutschland durch § 154c Abs. 2 StPO umgesetzt ist,

wird in den Dokumenten zweier Bundesländer erwähnt (BW, NW).

- In den meisten Dokumenten werden viele wichtige Rechte der Betroffenen nicht oder nur oberflächlich erwähnt. Konkrete gesetzliche Inhalte, Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe werden nicht in allen Dokumenten oder nur unzureichend erläutert. Dazu zählen etwa das Recht auf Entschädigung, das Recht auf Bildung oder der Zugang zum Arbeitsmarkt.
- Kinder und Jugendliche werden in vier Bundesländern (HH, RP, SL, ST) explizit als Betroffengruppe umfasst.

### **Handreichung zur Aus- und Umarbeitung von Kooperationsdokumenten**

Die Handreichung<sup>585</sup> wendet sich an die an der Umsetzung eines NRM beteiligten Akteure und erläutert Mindeststandards, die im Zentrum einer Zusammenarbeit zwischen zivilgesellschaftlichen und behördlichen Akteuren stehen sollten. Sie informiert über den aktuellen Stand der Kooperationsdokumente in Deutschland – sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene. Sie weist auf die Einschätzungen und Empfehlungen von GRETA hin, die Deutschland zur Zusammenarbeit von Behörden und Zivilgesellschaft in der Vergangenheit bereits an die Hand bekommen hat. Die Handreichung erläutert die rechtlichen Grundlagen, aus denen sich die Notwendigkeit der Zusammenarbeit der Akteure ergibt und fasst den Rechtekatalog von (potenziell) Betroffenen von Menschenhandel sowie die sonstigen betroffenenorientierten staatlichen Verpflichtungen zusammen. Der Anhang enthält zwei Tabellen, in denen alle Rechte und betroffenenorientierten Verpflichtungen mit Nennung der zuständigen Akteure nachgelesen werden können.

583 Dokumente auf kommunaler Ebene wurden nicht untersucht. Weiterhin einschränkend wird darauf hingewiesen, dass die Umsetzung wichtiger NRM-Kriterien in den Bundesländern nicht immer und nicht umfänglich im Rahmen der Kooperationsdokumente erfolgt. Aus diesem Grund lässt eine qualitative Dokumentenanalyse keine abschließende Bewertung der tatsächlichen Zusammenarbeit der Akteure zu. Die Analyse bildet keine Strukturen (zum Beispiel Runde Tische) oder standardisierte Verfahrensabläufe ab, die unabhängig von schriftlichen Dokumenten existieren. Die praktische Anwendung der Dokumente wurde im Fokusgespräch mit Mitarbeitenden der FBS diskutiert, dessen Ergebnis hier ebenfalls dargestellt ist.

584 Im August 2024 wurde in Berlin eine neue Kooperationsvereinbarung für den Bereich Arbeitsausbeutung unterzeichnet. Diese wurde in der Auswertung nicht berücksichtigt.

585 Deutsches Institut für Menschenrechte (2024a).

## Umsetzung der Kooperationsdokumente – Die Sicht der FBS

Inwiefern die Umsetzung der Kooperationsdokumente in der Praxis gelingt und ob Verbesserungspotenziale existieren, diskutierten Vertreter\*innen von FBS in einer von der Berichterstattungsstelle Menschenhandel organisierten Online-Fokusgruppe im Februar 2024. Zum einen ging es dabei um die Frage, wodurch sich eine gute Kooperation für die FBS auszeichnet. Zum anderen tauschten sich die Teilnehmenden darüber aus, welche Funktion Kooperationsdokumente haben können und sollten, um gute Kooperationen aufzubauen und zu erhalten. Mitarbeitende von FBS weisen unter allen Akteuren die größte Nähe zu Betroffenen von Menschenhandel auf und können daher in besonderer Weise bewerten, ob und inwieweit die in den Kooperationsdokumenten beschriebene Zusammenarbeit den Betroffenen in der Praxis zugutekommt.

Insgesamt nahmen 14 Berater\*innen aus elf Bundesländern teil. Die Arbeit in der Fokusgruppe umfasste sowohl strukturierte Abfragen als auch leitfadengestützte Diskussionen in Kleingruppen.<sup>586</sup> In diesem Kapitel werden die Ergebnisse dieser Diskussion dokumentiert.

### Was zeichnet eine „Gute Kooperation“ aus?

In der Gruppendiskussion sprachen die Berater\*innen darüber, wodurch sich eine gute Kooperation für sie auszeichnet. Dabei traten insbesondere drei Aspekte hervor:

Zunächst betonten die Teilnehmenden, dass eine gute Kooperation **Wissen und gegenseitige Akzeptanz** bezüglich der Aufgaben und Rollen voraussetze. Mehrfach betonten sie, wie wichtig es sei, dass Behörden die Berater\*innen als gleichwertige Partner\*innen auf Augenhöhe anerkennen.

B\_13: Ja, ich glaube eine gute Kooperation macht auf jeden Fall aus, dass die Akteure voneinander wissen und auch wissen, [...] welche Aufgaben und Mandate die anderen Akteure haben, dass man genau weiß, wo es die Überschneidung, wo es die Abgrenzung gibt.

Des Weiteren hoben die Teilnehmenden hervor, dass es **kurze Wege** zwischen den Akteuren geben müsse. Die zuständigen Personen in den Behörden müssten benannt und erreichbar sein und die relevanten Vorgaben zu Rechten und Ansprüchen von Betroffenen kennen.

B\_14: Was eine gute Kooperation ist: [...] dass es kurze Wege sind, dass man nicht erst irgendwie über viele Stationen gehen muss, sondern dass man konkrete Ansprechpartner hat.

Als dritten wichtigen Aspekt einer guten Kooperation nannten mehrere Berater\*innen **regelmäßige Treffen**. Diese seien wichtig, um im Ergebnis zu gegenseitiger Akzeptanz und kurzen Wegen zu kommen.

B\_2: Runde Tische sind total wichtig. Ich glaube, da sind ja die leitenden Personen der Behörden, zumindest bei uns, anwesend und mit denen kann man dann noch mal Dinge explizit vereinbaren, die dann auch tatsächlich verbindlich sind.

### Welche Funktionen haben Kooperationsdokumente, um gute Kooperationen zu ermöglichen?

Die Frage danach, ob Kooperationsdokumente überhaupt notwendig seien, um eine gute Kooperation zu gewährleisten, wurde von den Teilnehmenden einhellig und ausdrücklich bejaht. Sie beschrieben mehrere Funktionen, die solche Dokumente in der Praxis haben könnten.

<sup>586</sup> Die strukturierten Fragen sowie der Leitfaden sind in Methodenanhang 4 dargestellt. Die Berater\*innen sowie deren Aussagen wurden durch die Zuordnung einer Zufalls-ID von B\_1 bis B\_14 vollständig anonymisiert.

Zunächst können die Berater\*innen die Dokumente als **Gesprächsgrundlage** nutzen, um Kooperationen mit Behörden oder einzelnen Mitarbeiter\*innen aufzubauen, mit denen noch keine regelmäßige Zusammenarbeit besteht.

B\_14: Gerade unser Erlass ist oft ganz hilfreich in Gebieten, die überhaupt wenig mit Menschenhandel zu tun haben. [...] wir müssen das ja mit allen Behörden klären: Sozialbehörden, Ausländerämtern. Und wenn wir denen so einen Erlass schicken können und sagen können: ‚Hier, das ist der Erlass und das sind Ihre Pflichten‘, hilft uns das viel mehr.

Um diese Funktion der Dokumente zu gewährleisten, müssten Kooperationsdokumente jedoch **von offiziellen Stellen bekannt gemacht** werden, etwa auf den Webseiten von Ministerien oder im Intranet von Behörden.

Laut Berater\*innen dienen Kooperationsdokumente auch dem Wissenstransfer, wenn Behördenmitarbeiter\*innen nur selten mit dem Thema Menschenhandel in Kontakt kommen und mit den Rechtsgrundlagen nicht vertraut sind. Deshalb eigneten sich die Dokumente auch dazu, die Bedeutung des Themas zu vermitteln und eine **Übersicht über relevante Gesetze und Regelungen** darzustellen.

B\_5: Und für mich gehören auch die entsprechenden Rechtsgrundlagen rein. [...] Ich glaube, auch in der Zeitnot, die [die Behördenmitarbeiter\*innen] haben, müssen sie einfach mal alles in zehn Minuten nachlesen können.

Eine weitere Funktion sei es, die zuständigen Behörden für die **Rechte von Betroffenen** zu sensibilisieren.

B\_13: Auf jeden Fall würde ich denken, dass es hilfreich ist, die Betroffenenrechte mit aufzunehmen, weil das oftmals die Schwierigkeit ist, anderen Fachkräften für ihre spezifische Arbeit zu erklären, welche Betroffenenrechte sie umsetzen müssten, ohne ihnen zeigen zu können, genau da und da steht es.

Hinsichtlich der Betroffenenrechte wiesen die Teilnehmenden insbesondere auf Probleme bei der **Einräumung der Erholungs- und Bedenkzeit** hin. Zwei Berater\*innen berichteten davon, dass sie als FBS neben den Strafverfolgungsbehörden dazu berechtigt seien, die Betroffeneneigenschaft festzustellen und gegenüber den Ausländerbehörden zu bestätigen, um damit die Grundlage zur Erteilung der Frist zu geben. In Niedersachsen ist dies sogar in einem Kooperationserlass festgeschrieben, was von anderen Teilnehmenden als positives Beispiel gesehen wurde.

B\_13: Was ich mir schon immer gewünscht habe, ist, dass wir ähnlich wie Niedersachsen als Fachberatungsstelle diese Position haben, diese Einschätzung treffen zu können. [...] Es geht bei uns auch nur über die Staatsanwaltschaft und es ist immer ein sehr schwieriger Weg, mit denen zu kooperieren, dass die Betroffenen wirklich nicht doch schon vernommen werden etc., sondern wirklich erst einmal die Frist in Anspruch nehmen können.

Um die Wissensvermittlung und die Sensibilisierung der zuständigen Akteure zu gewährleisten, wurde immer wieder die Bedeutung von **Schulungen** unterstrichen. Die Schulung von Behördenmitarbeiter\*innen solle auch in den Kooperationsdokumenten festgehalten werden.

B\_14: Dann finde ich es wichtig, dass Fortbildungen mit drinstehen sollten. Also: Welche Fortbildungen genau? Wer soll die organisieren und welche Themen sollen da besprochen werden?



Neben dem Wissenstransfer betonten die Teilnehmenden, dass Kooperationsdokumente **Handlungsabläufe** vereinheitlichen und festigen würden. Es sollten nicht nur Rechte und Pflichten, sondern auch Verfahrenswege für deren Umsetzung benannt werden.

B\_5: Also ich glaube, da ist ganz viel Feindetail zu erarbeiten. Weil es oft daran scheitert, dass da einfach ein Behördenmitarbeiter überfordert ist mit einer Anforderung, die nicht dem Normalfall entspricht. Und deswegen bin ich wirklich auch dafür, da Sachen im Detail auszuarbeiten und Handlungsrichtlinien reinzuschreiben.

Die Teilnehmenden beschrieben auch die Bedeutung von **festen Zuständigkeiten und Ansprechpersonen** in den Behörden. Von einigen Berater\*innen wurde etwa eine Liste mit konkreten zuständigen Personen gewünscht, die fester Bestandteil der Vereinbarung werden könnte. Den Teilnehmenden schien es jedoch wichtiger, dass die Behörden über ein Dokument grundsätzlich dazu verpflichtet werden, stets spezialisierte Ansprechpersonen für den Bereich Menschenhandel bereitzuhalten. Dabei wurde mehrmals betont, dass solche Regelungen die Zusammenarbeit stabilisieren würden. Bei Wechsel des Personals oder der fachlichen Zuständigkeit könne so eine fachliche Kontinuität gewahrt bleiben. Wichtig sei vor allem, dass die speziellen Funktionen festgehalten sind.

B\_14: Wichtig ist nicht die Person an sich, sondern die Funktion der Person in ihrem jeweiligen Amt oder Behörde, dass bestimmte Titel für diese Funktion [mit Hilfe einer Kooperationsvereinbarung] vergeben werden, die dann ganz klar an die nächste Person, die den Job weiter ausführt, übergeben werden.

Hinsichtlich der Rahmenbedingungen präferierten die Teilnehmenden Kooperationsdokumente mit **bindendem Charakter**, die in regelmäßigen Abständen auf **Aktualität** überprüft werden sollten.

Hinsichtlich des sachlichen Geltungsbereichs eines Kooperationsdokuments tendierten die Teilnehmenden dazu, **möglichst alle Betroffenenengruppen, alle Ausbeutungsformen und möglichst viele Behörden** einzubeziehen. Dabei wurde aber auch auf eine mögliche Überfrachtung hingewiesen.

B\_10: Es wäre [...] nicht übersichtlich, wenn man alle Akteure irgendwie in einen Topf wirft. [...] Trotzdem macht es unserer Meinung nach nicht so viel Sinn, für jede Ausbeutungsform ein eigenes Kooperationskonzept oder einen eigenen Verweismechanismus zu haben, sondern es eher in eines zu machen und dann mit Unterkapiteln zu arbeiten, weil es ja auch Betroffene gibt, die von mehreren Ausbeutungsformen betroffen sind.

#### Sollten den Ländern Vorgaben von der Bundesebene gemacht werden?

Die Teilnehmenden der Fokusgruppe diskutierten darüber, ob in Deutschland, ähnlich wie in anderen Staaten, ein Verweisungsmechanismus durch die Bundesregierung vorgegeben werden sollte. In diesem Zusammenhang kritisierten sie zwar den **uneinheitlichen Umgang mit Betroffenen** von Menschenhandel im Bundesgebiet. Dennoch gab es kein eindeutiges Votum für einen bundesweiten Mechanismus. Zum einen wurde angemerkt, dass sich Landesbehörden an Bundesdokumente weniger gebunden fühlen könnten. Zum anderen wurde darauf hingewiesen, dass bundeseinheitliche Standards nur wirksam seien, wenn sie über die bereits bestehenden Kooperationsdokumente auf Länderebene hinausgingen. Die bisherigen Kooperationsdokumente auf Bundesebene würden dieses Ziel nicht erreichen.

B\_7: Bundeseinheitliche Standards sind nur dann sinnvoll, wenn sie über das beste Modell Deutschlands hinausgehen. Wir haben das bei [dem bundesweiten Kooperationskonzept für die Zusammenarbeit von Fachberatungsstellen und Polizei] gegen Menschenhandel [...] gesehen: Die blieb weit hinter dem zurück, was andere Fachberatungsstellen in ihren Bundesländern geregelt hatten.

Dennoch wurde betont, dass bundeseinheitliche Standards insbesondere für die länderübergreifende Zusammenarbeit wünschenswert wären und sich für Vereinbarungen mit Bundesbehörden eignen. Hier wurde auf positive Erfahrungen mit dem Zoll verwiesen.

In der Diskussion wurde auch der Wunsch nach **bundesweit einheitlichen Formularen** für bestimmte Vorgänge geäußert. Diese könnten etwa für die Aufforderung zur Gewährung der Bedenk- und Stabilisierungsfrist oder von Alimentierungsleistungen genutzt werden.

Außerdem wurde auf den enormen zeitlichen Aufwand hingewiesen, der für die Ausarbeitung solcher Kooperationsvereinbarungen notwendig sei.

*B\_6: Jedes Bundesland arbeitet unterschiedlich und ich merke auch: Diese Kooperationsvereinbarungen: [...] jede Beratungsstelle macht das für sich. [...] Ich würde mir aber wünschen, dass es tatsächlich zu einer einheitlichen Erleichterung kommt für jede Beratungsstelle. Das nimmt tatsächlich auch Zeit und Kapazitäten, so ein Ding auszuarbeiten.*

Die Einrichtung eines NRM mit einer **nationalen Kontaktstelle** erschien den Teilnehmenden als abstrakt und schwierig umsetzbar. Hier wurde der Mangel an konkreten Vorschlägen für solch ein Instrument deutlich. Es wurde dennoch wiederholt der Bedarf nach einem europäischen Verweisungsmechanismus geäußert, der etwa die Repatriierungen von Betroffenen erleichtern würde.

### Zwischenfazit

Im Rahmen der oben beschriebenen Diskussionen der Fokusgruppen wurde die Vielfalt der Herausforderungen deutlich, vor der die Berater\*innen stehen, um eine gute Kooperation mit allen zuständigen Behörden zu etablieren. Die Zusammenarbeit mit den Behörden gestaltet sich nach den Berichten der Berater\*innen regional sehr unterschiedlich. Sie hängt von unterschiedlichen Faktoren ab, etwa, ob es regionale Runde Tische gibt, wie häufig Behördenmitarbeiter\*innen geschult werden oder wie häufig diese mit Betroffenen von Menschenhandel in Berührung

kommen. Bundesweit einheitliche Abläufe und Standards, um die Rechte der Betroffenen flächendeckend zu gewährleisten, fehlten bisher. Dies zeigt sich besonders deutlich bei der Bewilligung der Erholungs- und Bedenkzeit.

Kooperationsdokumente sind ein wichtiges Werkzeug, um diese Standards einzuführen und umzusetzen. Sie sind von großer Bedeutung für eine gute Kooperation der Akteure, die sich durch Wissen über Rollen und Zuständigkeiten aller Beteiligten, kurze Wege bei der gegenseitigen Verweisung und regelmäßige Austauschrunden auszeichnet. Die Dokumente erfüllen hierfür mehrere Funktionen: Sie dienen den Berater\*innen als Gesprächsgrundlage, informieren Behördenmitarbeiter\*innen über relevante Gesetze, sensibilisieren sie für die Rechte von Betroffenen, gewährleisten einen regelmäßigen Austausch der Akteure und benennen feste Ansprechpersonen in den Behörden. Um diese Aufgaben zu erfüllen, sollten Kooperationsdokumente unter Beteiligung aller relevanten Akteure auf Augenhöhe erstellt werden, alle Ausbeutungsformen und Betroffenengruppen umfassen, einen bindenden Charakter besitzen und durch die Behörden bekannt gemacht werden.

### 5.1.3 Fazit und Empfehlungen

In Deutschland gibt es bisher keinen NRM, der die Zusammenarbeit aller relevanten Akteure regelt. Betroffene von Menschenhandel haben keine Sicherheit, dass ihnen, unabhängig vom Ort, an dem sie angetroffen werden, die gleichen Rechte, in dem gleichen Zeitrahmen, gewährt werden. Die Einsetzung eines NRM ist nach wie vor geboten und wird auch durch die Vorgaben des Art. 11 Abs. 4 EU-Richtlinie gegen Menschenhandel (neue Fassung) gefordert. Kooperationsdokumente und Runde Tische übernehmen hier bereits eine wichtige Funktion, können in Zukunft jedoch stärker dazu beitragen, bundesweit einheitliche Standards zu etablieren.

Bisher existieren mehrere Kooperationsdokumente, die die Zusammenarbeit von Bundesbehörden mit zivilgesellschaftlichen Organisationen verbessern sollen. Zudem existieren in zwölf Bundesländern eigene Kooperationsdokumente, die die beabsichtigte Zusammenarbeit von Landesbehörden mit FBS beschreiben. Dieses fragmentierte System der Zusammenarbeit ist zum

einen den unterschiedlichen Zuständigkeiten und historischen Entwicklungen in den Bundesländern geschuldet. Zum anderen wurden weder auf Bundes- noch auf Landesebene Koordinierungsstellen eingerichtet, die eine Harmonisierung der Zusammenarbeit und der Bereitstellung von Schutz und Unterstützung befördern könnten. Mitarbeitende von FBS betonten den großen Bedarf an einheitlichen Abläufen und besserer Zusammenarbeit und sprachen sich dafür aus, Kooperationsdokumente auf Ebene der Länder weiterzuentwickeln.

Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel empfiehlt, dass Kooperationsdokumente für alle Bundesländer, bezogen auf alle Ausbeutungsformen (sexuelle Ausbeutung, Ausbeutung der Arbeitskraft, Ausbeutung von Betteltätigkeit, Ausnutzung strafbarer Handlungen, Organentnahme) und alle Betroffenengruppen (diskriminierungsfrei: unabhängig von Alter, Geschlecht, sexueller Identität, Ausbeutungsform, Herkunft, Behinderung, Religion oder Weltanschauung) unter Beteiligung aller zuständigen Behörden und zivilgesellschaftlichen Akteure erarbeitet werden.

Bei der Aus- und Umarbeitung von Kooperationsdokumenten empfiehlt die Berichterstattungsstelle, sich an den (menschen-)rechtlichen Verpflichtungen zu orientieren, die sich aus der Europaratskonvention und der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel ergeben. Besonders umfangreich sind die Verpflichtungen, die sich aufgrund der Rechte von Betroffenen ergeben: Zum einen müssen staatliche Akteure gewährleisten, dass Betroffene von Menschenhandel alle ihnen zustehenden Rechte wahrnehmen können. Zum anderen haben sie weitere betroffenenorientierte Verpflichtungen, um Betroffene tatsächlich in die Lage zu versetzen, ihre Rechte wahrnehmen zu können (etwa durch Identifizierung von Betroffenen in einem Verfahren oder durch die Ermittlung besonderer Schutzbedürfnisse).<sup>587</sup>

Fragen, wie ein NRM in Deutschland ausgestaltet sein sollte und was es dafür – neben an Mindest-

standards ausgerichteten Kooperationsdokumenten und runden Tischen – braucht, machen in Deutschland weitere Verständigungsprozesse unter Beteiligung der Zivilgesellschaft erforderlich. Offene Fragen betreffen beispielsweise bundesländerübergreifende Verweisungsverfahren, das Zusammenspiel der Verweisungsmechanismen der Bundesländer mit der noch einzurichtenden Kontaktstelle für die grenzüberschreitende Verweisung von Betroffenen oder auch die Modalitäten der Zusammenarbeit zwischen der noch einzurichtenden Koordinierungsstelle und den Akteuren auf Bundes- und Landesebene sowie der Zivilgesellschaft.

## 5.2 2024: Arbeitsausbeutung

Das im September 2021 veröffentlichte Bundeslagebild Menschenhandel und Ausbeutung des Bundeskriminalamts (BKA) hat im Berichtsjahr 2020 einen Anstieg von circa 57 Prozent bei abgeschlossenen Ermittlungsverfahren wegen Menschenhandels / Arbeitsausbeutung gegenüber dem Vorjahr verzeichnet.<sup>588</sup> Im September 2022 wurde für das Berichtsjahr 2021 erneut ein Anstieg von circa 27 Prozent verzeichnet.<sup>589</sup> Vor diesem Hintergrund beschloss die Berichterstattungsstelle Menschenhandel, dem Thema Arbeitsausbeutung einen Jahresschwerpunkt zu widmen und sich vertieft mit dem Unterstützungs- und Schutzsystem für die Betroffenen auseinanderzusetzen. Die Dringlichkeit des Themas bestätigte sich ein weiteres Mal durch die Veröffentlichung des Bundeslagebilds im September 2023: Im Berichtsjahr 2022 war die Zahl der von Menschenhandel / Arbeitsausbeutung Betroffenen erstmals höher als die Zahl der von Menschenhandel / sexuelle Ausbeutung Betroffenen.<sup>590</sup> Zwar sank die Zahl der Betroffenen im Berichtsjahr 2023 deutlich, die Anzahl der Ermittlungsverfahren stieg jedoch erneut an.<sup>591</sup> Auch Eurostat, das statistische Amt der Europäischen Union, berichtete für das Jahr 2022 erstmals von einer ähnlichen Anzahl an Betroffenen der beiden Ausbeu-

<sup>587</sup> Deutsches Institut für Menschenrechte (2024a).

<sup>588</sup> Menschenhandel und Ausbeutung, Bundeslagebild 2020: Bundeskriminalamt (2021).

<sup>589</sup> Menschenhandel und Ausbeutung, Bundeslagebild 2021: Bundeskriminalamt (2022).

<sup>590</sup> Menschenhandel und Ausbeutung, Bundeslagebild 2022: Bundeskriminalamt (2023).

<sup>591</sup> Menschenhandel und Ausbeutung, Bundeslagebild 2023: Bundeskriminalamt (2024).

tungsformen.<sup>592</sup> Trotz dieses deutlichen Anstiegs der Ermittlungsverfahren und der Betroffenen vermutet das BKA weiterhin eine beträchtliche Dunkelziffer im Bereich Menschenhandel / Arbeitsausbeutung.<sup>593</sup> Gleichzeitig wird eine Vielzahl der Ermittlungsverfahren eingestellt,<sup>594</sup> es kommt also selten zu Verurteilungen. Akteure aus der Strafverfolgungspraxis berichten in diesem Zusammenhang von einer Reihe zum Teil gravierender Probleme.<sup>595</sup>

Im Folgenden wird einführend dargelegt, was unter dem Begriff „Arbeitsausbeutung“ verstanden und unter welchen Voraussetzungen Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung unter Strafe gestellt wird. Anschließend folgt die Darstellung der Aktivitäten der Berichterstattungsstelle Menschenhandel zum Jahresthema Arbeitsausbeutung: Diese bestehen in einer Sonderauswertung von Daten der FKS zum Ausmaß der Arbeitsausbeutung in Deutschland und in einem digitalen Fachaustausch von Rechtsanwender\*innen über die Probleme der Anwendung der Straftatbestände in der Praxis. Die Ergebnisse der Sonderauswertung und des Fachaustauschs werden hier erstmals präsentiert. Teil der Aktivitäten war auch die bereits veröffentlichte Analyse „Ein bisschen sicherer als auf der Straße – Unterkünfte für Betroffene von Arbeitsausbeutung in Deutschland“. Eine Zusammenfassung und die Empfehlungen, die sich aus der Arbeit an diesem Jahresthema ergaben, sind am Ende nachzulesen.

### 5.2.1 Arbeitsausbeutung als Kontinuum

Arbeitsausbeutung ist weder ein einheitlich definierter Begriff noch ein einheitliches Phänomen. In der internationalen Literatur hat sich die Ansicht etabliert, dass sich der Begriff Arbeitsausbeutung auf bestimmte Beschäftigungsverhältnisse innerhalb eines Spektrums oder Kontinuums aller Beschäftigungsverhältnisse bezieht.<sup>596</sup> Am Beginn

dieses Kontinuums finden sich Arbeitsverhältnisse, die den ILO-Kriterien von decent work entsprechen. Decent work wird an zehn wesentlichen Elementen bemessen, darunter ein angemessener Lohn, angemessene Arbeitszeiten, Vereinbarkeit von Beruf, Familie und Privatleben, ein sicheres Arbeitsumfeld, soziale Sicherheit sowie ein sozialpartnerschaftlicher Dialog.<sup>597</sup>

Am äußersten Ende des Kontinuums finden sich die verschiedenen Formen erzwungener Arbeit (forced labour). Diese umfassen Arbeit unter subtilem Druck, Arbeit, bei der eine Notlage oder persönliche Bedrängnis ausgenutzt wird, Arbeitsverhältnisse, die von Arbeitnehmer\*innen nicht frei beendet werden können, bis hin zu Arbeit unter (Androhung von) physischer Gewalt.<sup>598</sup> Zwischen den beiden Polen des Kontinuums befindet sich eine Vielzahl von Arbeitsverhältnissen, die durch geringe bis gravierende Verstöße gegen Arbeits- und Menschenrechte gekennzeichnet sind. Eine exakte Schwelle, ab der Arbeitsverhältnisse als Ausbeutung gelten, wird explizit nicht festgelegt, vielmehr wird von einem fließenden Übergang gesprochen.

Im deutschen Kontext hat sich ein dem Kontinuum-Ansatz verwandtes Modell etabliert. Das Kontinuum wird hier in Form einer Pyramide dargestellt, die es auch erlaubt, relevante Rechtsnormen miteinander ins Verhältnis zu setzen.<sup>599</sup> Ursprünglich wurde die Pyramide in drei Bereiche unterteilt (Sockel, Mitte und Spitze).<sup>600</sup> Seit ihrer Entwicklung wurden mehrere Gesetzesänderungen<sup>601</sup> verabschiedet und zahlreiche Erkenntnisse aus der Praxis und der Wissenschaft<sup>602</sup> veröffentlicht, die eine detailliertere Untergliederung der Pyramide zulassen (Abbildung 20): Die Basis der Pyramide bilden einvernehmlich eingegangene Arbeitsverhältnisse, die ungünstige Bedingungen

<sup>592</sup> Eurostat (2024).

<sup>593</sup> Menschenhandel und Ausbeutung, Bundeslagebild 2022: Bundeskriminalamt (2023), S. 16.

<sup>594</sup> Bartsch u. a. (2021), S. 35.

<sup>595</sup> Krug (2023).

<sup>596</sup> Skrivankova (2010).

<sup>597</sup> International Labour Organization (2013), S. 12.

<sup>598</sup> Renzikowski (2011), S. 295.

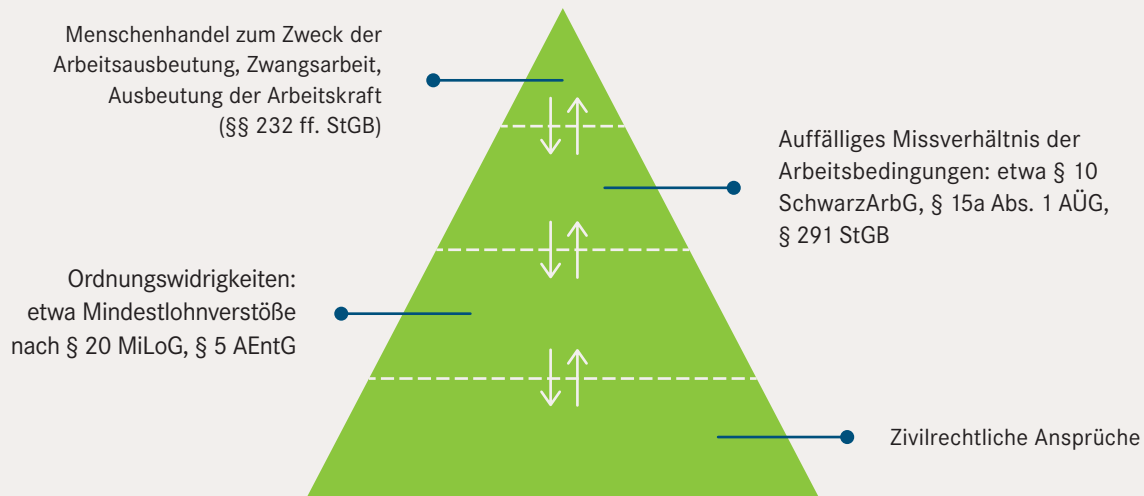
<sup>599</sup> Ebd.

<sup>600</sup> Cyrus / Vogel / Boer (2010).

<sup>601</sup> Etwa die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns 2015 oder das Umsetzungsgesetz zur EU-Richtlinie gegen Menschenhandel 2016.

<sup>602</sup> Beispielsweise Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2015).

## Abbildung 20: Pyramide der Arbeitsausbeutung



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Renzikowski (2011).

aufweisen, die nicht straf- oder ordnungsrechtlich relevant sind. Rechtsverstößen kann mit zivilrechtlichen Klagen begegnet werden, etwa wegen fehlender Lohnfortzahlung im Krankheitsfall. Mit der graduellen Verschärfung ungünstiger Bedingungen wird im unteren Mittelteil der Pyramide die Schwelle zu ordnungswidrigen Handlungen überschritten, etwa durch Verstöße gegen das Mindestlohngesetz (§ 21 MiLoG). Im oberen Mittelteil der Pyramide befinden sich Ausbeutungsverhältnisse, bei denen zwar die strafrechtliche Schwelle überschritten, aber die Ausbeutung noch nicht im Sinne des Menschenhandels unter Strafe gestellt wird. Zu diesen Delikten zählen etwa §§ 10 und 10a SchwarzArbG, § 15a AÜG und § 291 StGB.<sup>603</sup> Die Spitze der Pyramide bilden erzwungene Ausbeutungsverhältnisse, bei denen Arbeitnehmer\*innen im Extremfall mit Gewalt in ihrer Freiheit eingeschränkt werden (§§ 232 ff. StGB).

Mit den Bildern des Kontinuums und der Pyramide wird sichtbar, dass es keinen statischen Zustand der und keine eindeutige Schwelle zur Arbeitsaus-

beutung gibt. Es ist auch möglich, dass ein Arbeitsverhältnis zunächst freiwillig eingegangen wird und sich erst im Laufe der Zeit zu Ausbeutung unter Zwang entwickelt.<sup>604</sup> Fälle von Menschenhandel / Arbeitsausbeutung umfassen nur einen kleinen Anteil ausbeuterischer Beschäftigungsverhältnisse. Die Abgrenzung zu anderen strafrechtlich und ordnungsrechtlich weniger schwerwiegenden Fällen ist oft schwierig.

Angemessene Konzepte zu effektiver Prävention können sich daher auch nicht auf die Spitze der Pyramide beschränken. Um der Dynamik des Kontinuums der Arbeitsausbeutung begegnen zu können, mithin Menschenhandel zu verhindern oder zu bekämpfen, sind viele Ansatzpunkte zu wählen. Dazu gehören individuelle Beratungsangebote für arbeitsrechtliche Fragen, Schulungs- und Sensibilisierungsangebote für Fachkräfte oder Bemühungen um Tarifabschlüsse durch die Tarifparteien.<sup>605</sup> Die strafrechtliche Bekämpfung ist dabei nur ein, wenn auch wesentlicher, Ansatz unter vielen.

<sup>603</sup> Ebd. Die Agentur für Grundrechte der Europäischen Union (FRA) bezeichnet insbesondere Verstöße nach Art. 9 Abs. 1 Buchst. c der EU-Richtlinie 2009/52/EG (Arbeitgebersanktionsrichtlinie) als „severe labour exploitation“ (deutsch: schwere Arbeitsausbeutung). Hoffmann / Rabe (2014).

<sup>604</sup> Renzikowski (2011), S. 295.

<sup>605</sup> Shamir (2012).



### 5.2.2 Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung

In Deutschland wurden 2016 im Zuge der Umsetzung der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel der Straftatbestand des Menschenhandels (§ 232 StGB) angepasst und die Tatbestände der Zwangsarbeit (§ 232b StGB) sowie der Ausbeutung der Arbeitskraft (§ 233 StGB) eingeführt. Sie unterscheiden sich zunächst durch die Tathandlungen. Während § 232 Abs. 1 Buchst. b StGB mit dem Anwerben, Befördern, Weitergeben, Beherbergen und Aufnehmen der Betroffenen fünf Förderungshandlungen unter Strafe stellt, bezieht sich Zwangsarbeit gemäß § 232b StGB auf das Veranlassen der Betroffenen (etwa durch Zwang oder Täuschung), eine ausbeuterische Beschäftigung aufzunehmen, und die „Ausbeutung der Arbeitskraft“ gemäß § 233 StGB auf die Ausbeutung selbst. Sämtliche Tathandlungen gemäß § 232 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. b, § 232b und § 233 StGB werden unter Ausnutzung der persönlichen oder wirtschaftlichen Zwangslage einer Person oder ihrer Hilflosigkeit, die mit dem Aufenthalt in einem fremden Land verbunden ist, und dem Ziel der Ausbeutung begangen. Den Tatbeständen liegt die Legaldefinition der „ausbeuterischen Beschäftigung“ nach § 232 Abs. 1 S. 2 StGB zugrunde, wonach Ausbeutung durch eine Beschäftigung vorliegt, wenn die Beschäftigung aus rücksichtslosem Gewinnstreben zu Arbeitsbedingungen erfolgt, die in einem auffälligen Missverhältnis zu den Arbeitsbedingungen solcher Arbeitnehmer\*innen stehen, welche der gleichen oder einer vergleichbaren Beschäftigung nachgehen. Auffällig ist das Missverhältnis, wenn die Arbeitsbedingungen bei einer Gesamtbetrachtung offensichtlich völlig unangemessen sind.<sup>606</sup> Der wichtigste Indikator für ein auffälliges Missverhältnis ist der Arbeitslohn.<sup>607</sup> Fehlen hier Kriterien der Vergleichbarkeit

(tarifvertragliche Regelungen, Betriebsvereinbarungen), ist auf den gesetzlichen Mindestlohn zurückzugreifen.<sup>608</sup> Die Grenze zur strafbaren Ausbeutung ist bei einer Unterschreitung des üblichen Lohns um 50 Prozent anzusetzen.<sup>609</sup> Andere Indikatoren sind beispielsweise die Arbeitszeit, der Arbeitsschutz, Urlaubsregelungen, Kündigungsmodalitäten oder auch Sachbezüge wie Verpflegung und Unterkunft.<sup>610</sup> Zur leichteren Feststellung eines Anfangsverdachts haben verschiedene deutsche und internationale Organisationen Indikatoren-Listen erstellt.<sup>611</sup>

### 5.2.3 Ausmaß der Arbeitsausbeutung in Deutschland

Im Bundeslagebild Menschenhandel und Ausbeutung wird jährlich die Anzahl der Fälle veröffentlicht, die, bezogen auf §§ 232, 232b, 233 und 233a StGB, den Ermittlungsbehörden bekannt geworden sind (siehe Kapitel 2.3).<sup>612</sup> Darin wird nur die Spitze der oben beschriebenen Pyramide betrachtet, also die Extremformen der Arbeitsausbeutung. Die weiteren Delikte innerhalb des Spektrums der Arbeitsausbeutung finden hier keine Berücksichtigung. Mehrere Autor\*innen und Praktiker\*innen haben jedoch darauf hingewiesen, dass die Abgrenzung zwischen den Normen schwierig sein kann und die Anwendung der komplexen Normen der §§ 232 ff. StGB für die Beamt\*innen eine große Herausforderung ist.<sup>613</sup> Stattdessen können Ermittlungen in Bezug auf weniger voraussetzungsvolle Straftatbestände eingeleitet werden, die aber weniger oder keine Schutzrechte für die Betroffenen mit sich bringen<sup>614</sup>. Um das gesamte Phänomen Arbeitsausbeutung auch statistisch zu analysieren, wäre es im Grunde nötig, weitere Tatbestände zu betrachten, so auch Verstöße gegen Mindestlöhne oder Sozialversicherungsbetrug. Im Folgenden werden

<sup>606</sup> Renzikowski (2021b), S. 67.

<sup>607</sup> Ebd. (2021b), S. 68.

<sup>608</sup> Ebd.

<sup>609</sup> Deutscher Bundestag (2016), S. 28, kritisch dazu: Bürger (2017), S. 149.

<sup>610</sup> Renzikowski (2021b), S. 66.

<sup>611</sup> Die Servicestelle gegen Zwangsarbeit stellt auf ihrer Homepage allgemeine sowie branchenspezifische Indikatoren zur Verfügung, um Arbeitsausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel zu erkennen: <https://www.servicestelle-gegen-zwangsarbeit.de/arbeitshilfen/praxismaterialien/> (zuletzt abgerufen am 16.05.2024).

<sup>612</sup> Menschenhandel und Ausbeutung, Bundeslagebild 2022: Bundeskriminalamt (2023), S. 4.

<sup>613</sup> Vgl. Renzikowski (2017), S. 364.

<sup>614</sup> Krug (2023), S. 72 f., hier in Bezug auf Ausweichstraftatbestände im Bereich der sexuellen Ausbeutung. Für den Bereich des Menschenhandels zum Zwecke der Arbeitsausbeutung siehe Ergebnisse des Rechtsanwender\*innenaustauschs (Kapitel 5.2.4).



zumindest weitere Delikte des oberen Mittelteils der Pyramide in die Betrachtung mitaufgenommen. Zu diesen Delikten zählen §§ 10 und 10a SchwarzArbG, § 15a AÜG und § 291 StGB. Sie entsprechen der Legaldefinition von „besonders ausbeuterischen Arbeitsbedingungen“ (particularly exploitative working conditions) aus Art. 2 Buchst. i der Arbeitgebersanktionsrichtlinie (EU-Richtlinie 2009/52/EG). Die wichtigste Quelle, um diese Delikte zu beobachten, ist die Arbeitsstatistik der FKS. Der Berichterstattungsstelle Menschenhandel wurden für diese Auswertung ausgewählte Daten durch die Generalzolldirektion (GZD) zur Verfügung gestellt.

Die folgende Auswertung beschreibt einige Besonderheiten und Trends im Bereich der Arbeitsausbeutung. Wie auch bei anderen kriminologischen Phänomenen können Veränderungen in Kriminalstatistiken entweder mit einem veränderten Kriminalitätsaufkommen (Prävalenz) zu tun haben oder mit einer veränderten Ermittlungstätigkeit der Behörden. Schlussfolgerungen zu den Ursachen der dargestellten Änderungen sind nur eingeschränkt möglich. Dennoch wird in der Auswertung auf wichtige Entwicklungen hingewiesen, die der Berichterstattungsstelle bekannt sind und sich auf Veränderungen in der Statistik ausgewirkt haben könnten. Die Zahlen können dazu dienen,

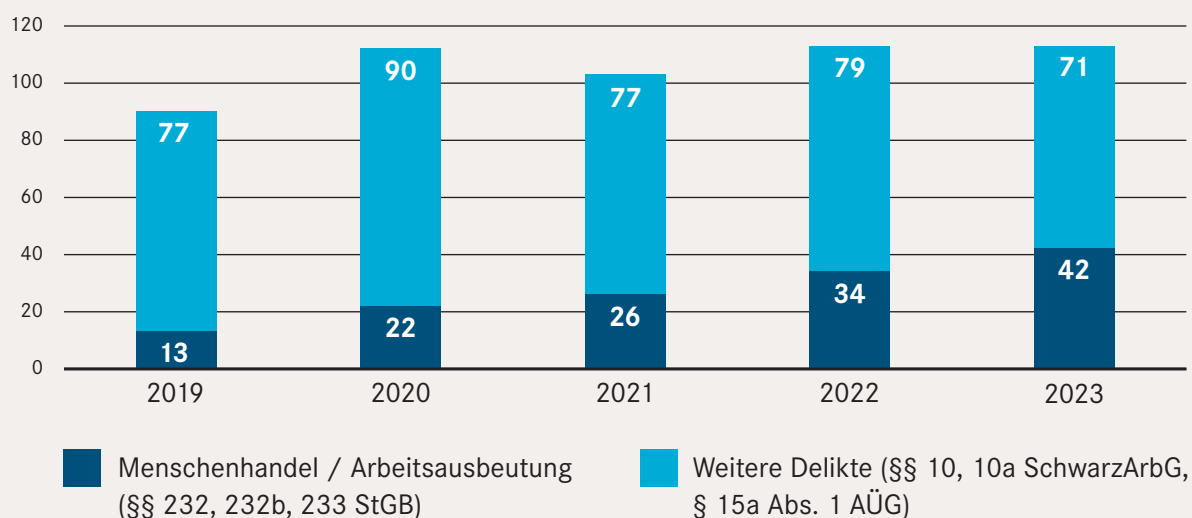
Betroffenengruppen oder Branchen mit höherem Risiko für Arbeitsausbeutung zu identifizieren, Schulungsangebote anzupassen oder neue Forschungsfragen zu entwickeln.

### Eingeleitete Ermittlungsverfahren der FKS

Die FKS hat seit dem Inkrafttreten des Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmisbrauch im Jahr 2019 mehr Befugnisse erhalten und ermittelt seitdem Delikte im gesamten Bereich der Pyramide, inklusive der §§ 232 ff. StGB. Im Gegensatz zum Bundeslagebild Menschenhandel und Ausbeutung bezieht sich ihre Arbeitsstatistik auf eingeleitete Ermittlungsverfahren (Eingangsstatistik). Die darin enthaltenen Ermittlungsverfahren sind aktueller und bilden das Kriminalitätsgeschehen mit einer geringeren zeitlichen Verzögerung ab. Dadurch enthält die Statistik aber auch Ermittlungsverfahren, bei denen sich der Anfangsverdacht im späteren Verlauf nicht erhärtet hat und die somit nicht im Bundeslagebild auftauchen. Vor diesem Hintergrund beziehen sich die Zahlen der FKS und des Bundeslagebilds auf verschiedene Zeitpunkte des Ermittlungsverfahrens und fallen unterschiedlich aus.

Abbildung 21 zeigt, dass die Zahl der eingeleiteten Verfahren zu Menschenhandel / Arbeitsausbeutung von bundesweit 13 (2019) stetig auf 42

**Abbildung 21: Anzahl der eingeleiteten Ermittlungsverfahren der FKS zu Arbeitsausbeutung**



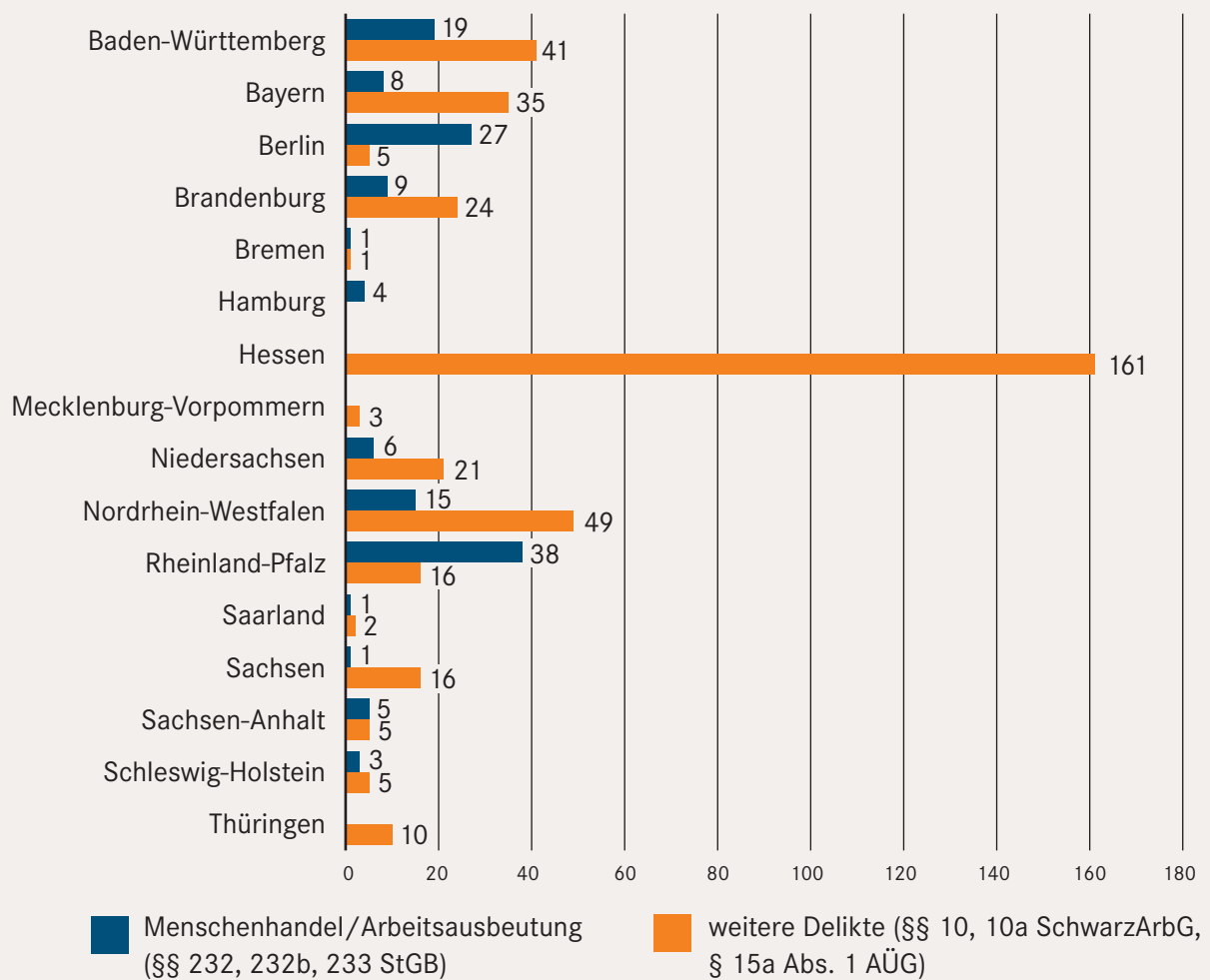
Quelle: DIMR Monitor (2024): Angaben der GZD

(2023) gestiegen ist. Dieser Trend könnte mit den Schulungen zusammenhängen, die seit 2021 durchgeführt werden und den FKS-Beamt\*innen Sicherheit in der Anwendung der Normen der §§ 232 ff. StGB geben sollen. Im gleichen Zeitraum schwankten die weiteren für Arbeitsausbeutung relevanten Delikte zwischen 71 (2023) und 90 (2020) eingeleiteten Verfahren.<sup>615</sup> Hier ist kein Trend zu beobachten.

**Auswertung nach Bundesländern:** Vergleicht man, in welchen Bundesländern am häufigsten Verfahren zu Arbeitsausbeutung eingeleitet wurden (Abbildung 22), fallen einige Besonderheiten auf: In drei Bundesländern wurden in den Jahren

2019 bis 2023 keine Verfahren zu den §§ 232 ff. StGB eingeleitet (HE, MV, TH). Die meisten Verfahren zu diesen Straftatbeständen wurden in den letzten fünf Jahren in Rheinland-Pfalz (38) und Berlin (27) eingeleitet. In Berlin stieg die Zahl der Verfahren erst 2023 stark an. Auf Berlin folgen Baden-Württemberg (19) und Nordrhein-Westfalen (15). Betrachtet man die weiteren Straftatbestände, verändert sich das Verhältnis deutlich. In Hessen wurden im genannten Zeitraum 161 Verfahren, fast ausschließlich zu § 10 Abs. 1 SchwarzArbG, jedoch keines zu §§ 232 ff. StGB eingeleitet. Die Anzahl blieb über den Betrachtungszeitraum konstant. Ob diese Beobachtung darauf zurückzuführen ist, dass die §§ 232 ff.

**Abbildung 22: Anzahl der eingeleiteten Ermittlungsverfahren der FKS zu Arbeitsausbeutung nach Bundesländern (2019–2023)**



<sup>615</sup> Die Anzahl der eingeleiteten Ermittlungsverfahren zum Lohnwucher (§ 291 StGB) sind in diesen Zahlen nicht berücksichtigt, betrug laut parlamentarischer Anfrage der Linksfraction aber insgesamt 23 zwischen 2019 und 2022, Deutscher Bundestag (2023c).

StGB in Hauptzollämtern unterschiedlich angewendet werden, oder hierfür andere Ursachen vorliegen, sollte weitergehend untersucht werden. In Berlin hingegen wurden in fünf Jahren nur fünf Verfahren zu den weiteren Delikten der Arbeitsausbeutung eingeleitet.

**Auswertung nach Branchen:** Eine Betrachtung aller relevanten Delikte nach Branchen zeigt, dass in allen Jahren zwischen 2019 und 2023 im Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe (129) sowie im Baugewerbe (128) die meisten Ermittlungsverfahren eingeleitet wurden. Insgesamt wurde nahezu die Hälfte aller Verfahren in den beiden Branchen eingeleitet (n = 531). Auffällig ist auch, dass mehr als jedes sechste Verfahren in der Branche „Sonstige“ (92), also einer Residualkate-

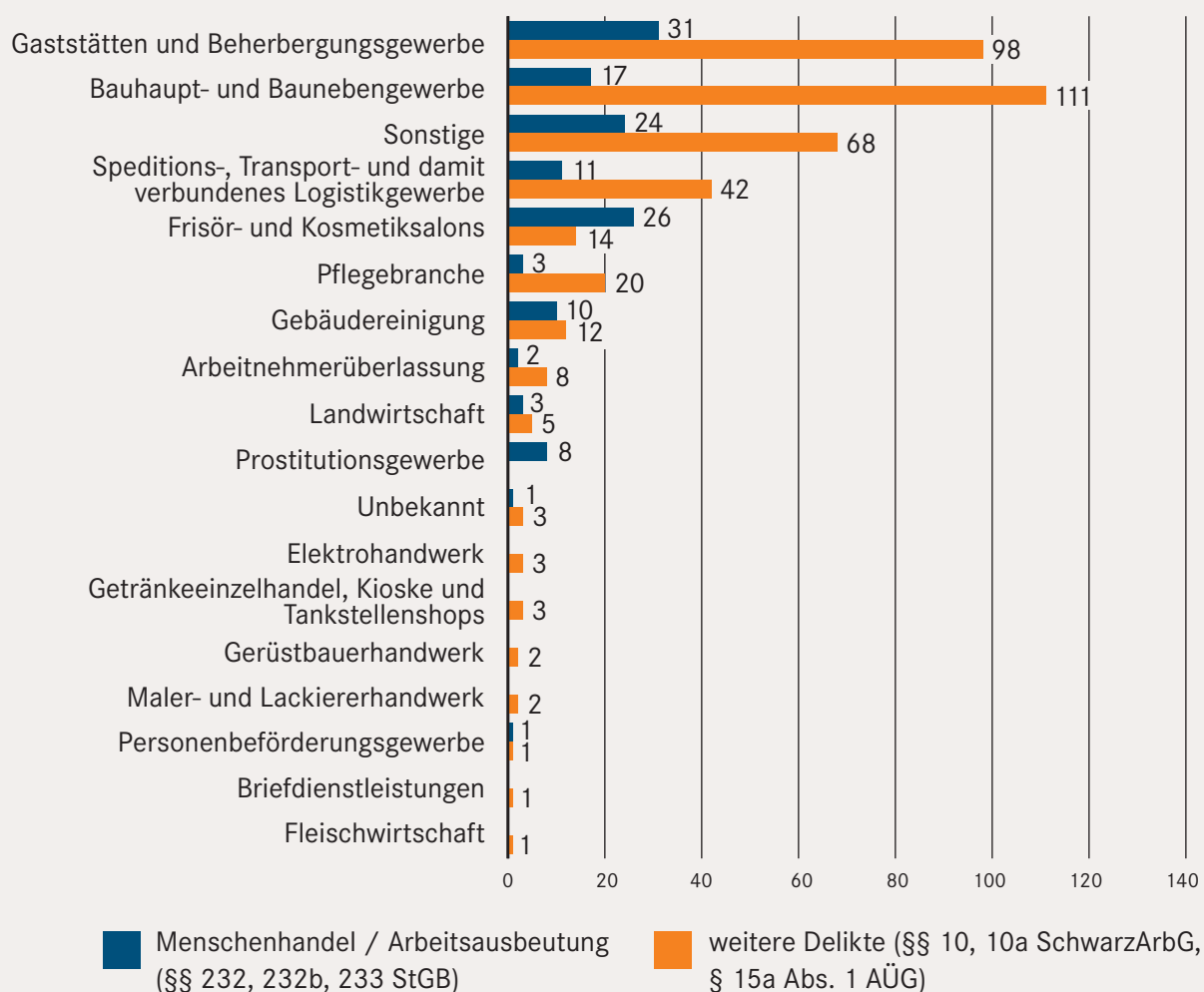
gorie, eingeleitet wurde. Diese Unbekannte ist aus Sicht eines Monitorings und ebenso im Sinne einer Risikoanalyse problematisch, da sie keine Schlüsse auf branchenspezifische Ursachen der Ausbeutung zulässt. Betrachtet man nur die §§ 232 ff. StGB, wurden im gleichen Zeitraum die meisten Verfahren in der Gastronomie (31), in Frisör- und Kosmetiksalons (26) und in „Sonstige“ (24) eingeleitet (n = 137).



#### **Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen:**

Die FKS erfasst in ihrer Statistik der eingeleiteten Ermittlungsverfahren keine Daten zu Betroffenen. Daher lassen sich keine Aussagen zum Alter und zum Geschlecht der Betroffenen treffen. Allerdings ergibt sich aus der Statistik, wie

**Abbildung 23: Anzahl der eingeleiteten Ermittlungsverfahren der FKS zu Arbeitsausbeutung nach Branchen (2019–2023)**



Quelle: DIMR Monitor (2024): Angaben der GZD

viele Verfahren zu § 11 Abs. 1 Nr. 3 Schwarz-ArbG eingeleitet wurden. Diese Norm stellt die Beschäftigung von Personen unter 18 Jahren unter Strafe, die keinen Aufenthaltstitel oder keine Arbeitserlaubnis besitzen. Zwischen 2019 und 2023 wurden insgesamt 35 Ermittlungsverfahren zu diesem Delikt eingeleitet, überwiegend in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg (Tabelle 27). Die häufigsten Branchen, in denen diese Kinder und Jugendlichen angetroffen wurden, waren Gastronomie, Frisör- und Kosmetiksalons sowie „Sonstige“ (Tabelle 28).

#### Woran lässt sich Ausbeutung erkennen?

Die Statistik der FKS lässt keine Aussage darüber zu, anhand welcher Kriterien die Ausbeutungssituation von den Beamt\*innen erkannt wurde oder welche weiteren Delikte in einem Fall von Arbeitsausbeutung festgestellt wurden. Wie oben erwähnt, gilt die Unterschreitung eines branchenüblichen Lohns oder des gesetzlichen Mindestlohns um mindestens 50 Prozent als wichtigstes Kriterium von Arbeitsausbeutung. Gleichzeitig betont der Gesetzgeber, dass dies nicht das einzige Kriterium sein könne, sondern dass eine Gesamtbewertung der Arbeitsbedingungen notwendig sei.<sup>616</sup> Die Statistik des Beratungsnetzwerks Faire Mobilität erlaubt einen Einblick in die vielfältigen Problemlagen der Betroffenen, die die ermittelnden Beamt\*innen bei ihrer Bewertung berücksichtigen müssen (Tabelle 29). Demnach wurde in über der Hälfte aller Beratungsfälle mit Verdacht auf Menschenhandel / Arbeitsausbeutung angegeben, die Betroffenen auch hinsichtlich ihres Lohns beraten zu haben. Darüber hinaus wurde zu den Themen Arbeitszeit, Arbeitsvertrag, Kündigung und Arbeitspapiere jeweils in mehr als jedem fünften Fall beraten. Auch die Themen Diskriminierung sowie Unterkunft kamen in vielen Fällen zur Sprache.

#### 5.2.4 Probleme der Strafverfolgungspraxis

Die Statistik der FKS über eingeleitete Ermittlungsverfahren wegen Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung durch Beschäftigung (§ 232 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. b StGB), Zwangsarbeit (§ 232b StGB), Ausbeutung der Arbeitskraft

**Tabelle 27: Anzahl der eingeleiteten Ermittlungsverfahren der FKS zu § 11 Abs. 1 Nr. 3 SchwarzArbG nach Bundesländern (2019 – 2023)**

Bundesland	Anzahl
Nordrhein-Westfalen	12
Baden-Württemberg	10
Sachsen-Anhalt	3
Thüringen	3
Rheinland-Pfalz	2
Schleswig-Holstein	2
Bayern	1
Hessen	1
Niedersachsen	1

Quelle: DIMR Monitor (2024): Angaben der GZD

**Tabelle 28: Anzahl der eingeleiteten Ermittlungsverfahren der FKS zu § 11 Abs. 1 Nr. 3 SchwarzArbG nach Branchen (2019 – 2023)**

Branche	Anzahl
Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe	12
Frisör- und Kosmetiksalons	9
Sonstige	8
Bauhaupt- und Baunebengewerbe	2
Fleischwirtschaft	1
Getränke Einzelhandel, Kioske und Tankstellenshops	1
Pflegebranche	1
Sicherheitsgewerbe	1

Quelle: DIMR Monitor (2024): Angaben der GZD

<sup>616</sup> Deutscher Bundestag (2016), S. 28.

**Tabelle 29: Weitere Beratungsthemen bei Beratungsfällen von Faire Mobilität mit Verdacht auf Menschenhandel / Arbeitsausbeutung (2020 – 2023, 10 Häufigste)**

Beratungsgrund	Absolute Häufigkeit	Relative Häufigkeit <sup>A</sup>
Entlohnung / Entgelt	66	57,4 %
Arbeitszeit / Ruhezeit	27	23,5 %
Arbeitsvertrag / Tarifvertrag	24	20,9 %
Kündigung	24	20,9 %
Arbeitspapiere <sup>B</sup>	23	20,0 %
Mobbing / Diskriminierung	18	15,7 %
Undokumentierte Arbeit	17	14,8 %
Wohnung / Unterbringung	15	13,0 %
Anderer Grund	12	10,4 %
Gerichtsverfahren	10	8,7 %

<sup>A</sup> Anteil der Beratungsfälle mit diesem Beratungsgrund im Verhältnis zu allen Beratungsfällen mit Verdacht auf Menschenhandel / Arbeitsausbeutung.

<sup>B</sup> Alle Unterlagen, auf die der/die Beschäftigte während/nach Beschäftigung Anspruch hat.

Quelle: DIMR Monitor (2024): Angaben von Faire Mobilität, N = 115 Beratungsfälle

(§ 233 StGB) oder wegen Beschäftigung von Ausländern ohne Aufenthaltstitel, die von Menschenhandel betroffen sind (§ 10a SchwarzArbG), weist nur wenige eingeleitete Ermittlungsverfahren aus: In den Jahren 2019 bis 2022 wurden insgesamt 137 Ermittlungsverfahren zu den §§ 232 ff. StGB (siehe Abbildung 21) und 29 Verfahren zu § 10a SchwarzArbG eingeleitet. Verurteilungen gibt es noch weniger.

Die letzte große Änderung der Straftatbestände fand im Jahr 2016 statt. Anlass war die Umsetzung der damals neuen EU-Richtlinie gegen Menschenhandel. Im Vorfeld und kurz nach der Reform der Straftatbestände wurde eine Fülle rechtsdogmatischer Probleme aufgeworfen, die mit der Reform einhergehen würden.<sup>617</sup> Vor dem Hintergrund der geringen Fallzahlen ist festzustellen, dass sich diese Fülle rechtsdogmatischer Probleme in der

Rechtspraxis bisher nicht widerspiegelt, auch wenn die Anwendung der Straftatbestände solche Probleme verursachen könnte.

Der im Jahr 2021 veröffentlichte Forschungsbericht<sup>618</sup> des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen e.V. (KFN) zeigte, dass eine Vielzahl der Verfahren, die wegen Menschenhandels zum Zweck der unterschiedlichen Ausbeutungsformen geführt werden, eingestellt werden.<sup>619</sup>

Die ebenfalls im Jahr 2021 veröffentlichte Publikation des KOK<sup>620</sup>, die die Umsetzung der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel in Deutschland untersucht hat, kommt zu dem Ergebnis, dass die Gesetzesänderung so gut wie keine Auswirkungen auf die Situation von Betroffenen von Menschenhandel hatte. Die in der EU-Richtlinie vorgesehenen Bestimmungen zur Stärkung der Prävention

<sup>617</sup> Bürger (2017); Renzikowski (2017, 2021b).

<sup>618</sup> Bartsch u. a. (2021).

<sup>619</sup> Ebd., S., 77 f., 80, 83, 98 f. In diesem Zusammenhang wird auch auf einen nicht veröffentlichten Sonderbericht hingewiesen, S. 35, 42 f.

<sup>620</sup> Krug (2021).

und des Opferschutzes haben keine neuen gesetzgeberischen oder sonstigen Maßnahmen nach sich gezogen.<sup>621</sup> Die Bedeutung von Betroffenenrechten für das Strafverfahren hat der KOK ebenfalls untersucht.<sup>622</sup> Die dort zusammengefassten Interviews liefern Anhaltspunkte dafür, dass im Bereich des Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung häufig auf andere Straftatbestände ausgewichen wird.<sup>623</sup>

Vor diesem Hintergrund hat sich die Berichterstattungsstelle Menschenhandel im Rahmen des Jahresthemas Arbeitsausbeutung den möglichen Schwierigkeiten bei der Strafverfolgung gewidmet. Im Rahmen eines digitalen Fachaustauschs unter Rechtsanwender\*innen wurde diskutiert, welche Probleme der Strafverfolgung bekannt sind, welche Probleme aus Sicht der Teilnehmenden deutlich ins Gewicht fallen und dringend Lösungen brauchen und welche Lösungsansätze die Teilnehmenden sehen.

Diskutiert haben unter anderem Ermittlungspersonen aus Polizei, FKS, Staatsanwaltschaft, Mitarbeitende der GZD, der Ministerien des Bundes und der Länder, Rechtsanwält\*innen und Mitarbeitende von FBS. Die mehr als 30 Teilnehmenden kamen aus dem gesamten Bundesgebiet.

Die Teilnehmenden des Fachaustauschs diskutierten in drei Kleingruppen, wobei sie die konkreten Themen und Schwerpunkte innerhalb der Gruppen selbst festlegten. Im Folgenden werden die angesprochenen Problemfelder benannt und kurz erläutert:

### **Probleme der Straftatbestände**

Die Teilnehmenden sind sich weitgehend darüber einig, dass die Straftatbestände unübersichtlich und sehr komplex sind – auch für Jurist\*innen. Die Subsumtion der Sachverhalte unter die Straftatbestände sei schwierig und das Verhältnis verschiedener Straftatbestände zueinander schwer zu bestimmen. Angesprochen wurde hier das Verhältnis zwischen § 266a StGB (Vorenthalten und Veruntreuen von Arbeitsentgelt) und § 232b StGB

(Zwangsarbeit) und zwischen § 232b StGB (Zwangsarbeit) und § 233 StGB (Ausbeutung der Arbeitskraft).

In der Praxis würden nur wenige Fälle wegen §§ 232 ff. StGB angeklagt, stattdessen würden oft § 10 SchwarzArbG oder §§ 96 f. AufenthG (Schleusung) angewandt.

### **Nachweisprobleme**

Teilnehmende berichten, dass der Nachweis der Zwangslage besonders schwer sei in Fällen von geschädigten EU-Bürger\*innen, deren Situation auf den ersten Blick nicht prekär erscheint, weil sie beispielsweise ein Aufenthaltsrecht und eine Arbeitserlaubnis haben.

Einige Teilnehmende problematisieren zudem, dass eine Zwangslage immer dann nicht nachweisbar sei, wenn Betroffene über ihre Situation sagen, dass sie sich nicht als ausgebeutet empfunden haben. Da die Strafbarkeit in diesen Fällen regelmäßig entfällt, stelle sich die Frage, ob es hier eine Regelungslücke gibt.

Zeug\*innen, deren Anwesenheit spätestens bei der Hauptverhandlung nötig wird, seien zudem schwer erreichbar, vor allem wenn sie bereits durch die Polizei oder den Zoll vernommen wurden.

### **Nebeneinander von arbeits- und strafrechtlichen Verfahren**

Die Trennung von arbeitsrechtlichen und strafrechtlichen Verfahren sei mitunter problematisch, insbesondere in den Fällen, in denen Ermittlungserkenntnisse im Verfahren vor den Arbeitsgerichten nicht zur Verfügung stehen. Zugleich könnten Vorträge im Verfahren vor den Arbeitsgerichten die Strafverfolgung gefährden.

### **Non-Punishment-Prinzip**

Teilnehmende berichten, dass das Non-Punishment-Prinzip, im deutschen Recht mit § 154c Abs. 2 StPO umgesetzt, bei der Staatsanwaltschaft mitunter nicht bekannt sei. § 102 Abs. 2

<sup>621</sup> Ebd., S. 94.

<sup>622</sup> Krug (2023).

<sup>623</sup> Ebd., S. 74.



RiStBV legt fest, dass die Entscheidung, ob zugesichert werden kann, dass das Verfahren eingestellt wird, dem Behördenleiter vorbehalten ist. Den Teilnehmenden zufolge komme § 154c Abs. 2 StPO daher nur selten zur Anwendung und es würde auf andere Einstellungsmöglichkeiten der §§ 153 ff. StPO ausgewichen.

### **Probleme der Rahmenbedingungen der Ermittlungstätigkeit**

Die Teilnehmenden beklagen, dass es an spezialisierten Stellen in den Ermittlungsbehörden fehle. Die Kapazitäten der Polizei seien nicht ausreichend, um Verfahren wegen Arbeitsausbeutung zu führen. Der Fokus der Kontrollen liege zumeist auf anderen Delikten, etwa § 266a StGB (Vorenthalten und Veruntreuen von Arbeitsentgelt) oder § 370 AO (Steuerhinterziehung).

### **Gewährleistung von Betroffenenrechten**

Die Gewährleistung von Betroffenenrechten scheitere in vielen Fällen auch an der fehlenden Mitwirkung der Betroffenen. Hierfür werden zahlreiche subjektive und objektive Gründe vermutet. So befinden sich Betroffene häufig in einer insgesamt schwierigen Lebenssituation und sehen sich trotz objektiver Anhaltspunkte nicht als „Opfer“. Dies erschwere die Identifizierung der Personen als Betroffene.

Die Bedenk- und Stabilisierungsfrist sei den Strafverfolgungsbehörden mitunter nicht bekannt. Sie bescheinigten die Anhaltspunkte, nach denen die Personen Betroffene von Menschenhandel sind oder sein könnten, nicht oder nur verzögert. Diese Bescheinigung sei jedoch eine Voraussetzung zur Umsetzung der Bedenk- und Stabilisierungsfrist und damit auch für den Zugang zu den umfangreichen Rechten der Betroffenen. In Folge dieser unsicheren Situation seien Betroffene oftmals für die Strafverfolgung nicht mehr erreichbar.

Für Betroffene aus Drittstaaten sei das Arbeitsverbot während der Erholungs- und Bedenkzeit problematisch, weil es den Interessen von Betroffenen von Arbeitsausbeutung vielfach zuwiderlaufe.

Löhne seien nicht leicht einklagbar, vor allem wenn Betroffene kein Aufenthaltsrecht erhalten und ins Ausland zurückkehren mussten.

Betroffene bräuchten eigentlich eine Betreuung rund um die Uhr. Dafür haben viele FBS keine ausreichenden Mittel.

Unterkünfte für Betroffene von Arbeitsausbeutung, insbesondere für männliche Betroffene, gebe es kaum (siehe Kapitel 3.7).

Betroffene hätten mitunter keinen unbelasteten Umgang mit Behörden, weil sie möglicherweise in anderen Ländern Diskriminierung durch Behördenmitarbeiter\*innen erfahren haben.

Betroffene und ihre Familienangehörigen seien nach ihrer Rückkehr ins Ausland nicht immer sicher. Bedrohung durch Täter\*innen belasteten sie schwer.

Nach einer Rückkehr sei es für Betroffene schwierig, Aussagen im Strafverfahren zu machen. Die Kontaktpflege und der finanzielle und personelle Aufwand für eine Aussage in Deutschland sei herausfordernd für die Strafverfolgungsbehörden.

Die Verfahren dauerten mitunter lange, was Betroffene länger in Ungewissheit über den Ausgang der Verfahren halte.

### **Von den Teilnehmenden vorgeschlagene Lösungen**

Die Straftatbestände wegen Menschenhandels sollten verständlicher formuliert sein. Sie sollten zu anderen Straftatbeständen besser abgegrenzt werden können.

Damit Betroffene für das Strafverfahren erreichbar bleiben, empfehlen Teilnehmende, das Aufenthaltsrecht von Drittstaatsangehörigen immer mit einer Arbeitserlaubnis zu erteilen. Betroffene sollen so schnell wie möglich in die Lage versetzt werden, Geld verdienen zu können.

Für das Einklagen der Löhne in Verfahren, in denen eine Vielzahl an Personen betroffen ist, wird vorgeschlagen, ein Verbandsklagerecht einzuführen.

Damit Betroffene leichter ihre Löhne einklagen können, empfehlen Teilnehmende, dass ein Aufenthaltsrecht zu diesem Zweck eingeführt wird, wie es gemäß § 25 Abs. 4a S. 3 AufenthG für

Verletzte nach § 10 Abs. 1 oder § 11 Abs. 1 Nr. 3 SchwarzArbG oder nach § 15a AÜG bereits geregelt ist.

FBS müssten finanziell und personell so ausgestattet sein, dass Mitarbeitende den Betroffenen sofort angemessene Unterkünfte bereitstellen, sie über ihre Rechte informieren und Rund-um-die-Uhr-Betreuung anbieten können. Die Betreuung sollte durch eine stabile Bezugsperson aus einer FBS erfolgen. Mitarbeitende von Strafverfolgungsbehörden sollten versuchen, die Informationen zur Erreichbarkeit aktuell zu halten.

Betroffene sollen so früh wie möglich darüber Klarheit erlangen, ob sie wegen eigener Straftaten und/oder Ordnungswidrigkeiten, die sie während der Zwangslage begangen haben, verfolgt werden.

Aus den Reihen der Staatsanwaltschaft wird empfohlen, den Betroffenen möglichst frühzeitig Nebenklagevertreter\*innen beizuordnen.

### **Zwischenfazit**

Der Fachaustausch hat eine Vielzahl von Problemen bei der Strafverfolgung aufgeworfen. Mit vielen der aufgeworfenen Probleme der Strafverfolgungspraxis wird sich die Berichterstattungsstelle Menschenhandel auch in Zukunft in Abstimmung mit Praktiker\*innen beschäftigen. Dazu gehört die Auseinandersetzung mit einer möglichen neuen und rechtssicheren Fassung der Straftatbestände genauso wie die Verbesserung der Bedingungen der Betroffenen und ihrem Zugang zum Recht.

### **5.2.5 Unterkünfte für Betroffene von Arbeitsausbeutung**

Die Europaratskonvention gegen Menschenhandel verpflichtet Deutschland dazu, für alle Betroffenen von Menschenhandel unabhängig von ihrem Geschlecht, ihrem Aufenthaltsstatus und der Form der Ausbeutung eine angemessene und sichere Unterkunft zu gewährleisten. Vergangene Untersuchungen<sup>624</sup> und Berichte aus der Praxis zeigen, dass der bestehende Bedarf an Unterkünften nicht gedeckt werden kann und die (menschen-)rechtli-

chen Ansprüche der Betroffenen vielfach nicht erfüllt werden. Vor diesem Hintergrund hat sich die Berichterstattungsstelle Menschenhandel im Rahmen einer Analyse<sup>625</sup> vertieft mit der Unterkunftssituation von Betroffenen von Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung auseinandergesetzt.

Die völker- und europarechtliche Verpflichtung zur Bereitstellung von angemessenen und sicheren Unterkünften für Betroffene von Menschenhandel ergeben sich aus Art. 6 Abs. 3 Palermo-Protokoll, Art. 12 Abs. 1 Buchst. a der Europaratskonvention gegen Menschenhandel und Art. 11 Abs. 5 und 5a EU-Richtlinie gegen Menschenhandel (neue Fassung). In Deutschland ist das Recht auf angemessene und sichere Unterkunft als sozialrechtlicher Leistungsanspruch in den Sozialgesetzbüchern (SGB II und XII) und im Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) geregelt.

Die Analyse stellt fest, dass Betroffene von Menschenhandel nach dem Ablauf einer dreimonatigen Bedenk- und Stabilisierungsfrist nur noch dann Sozialleistungen und damit Unterkünfte erhalten können, wenn sie im Strafverfahren aussagen und die Ermittlungsbehörden ihre Anwesenheit als sachgerecht, das heißt, ihre Aussage für die Strafverfolgung als erfolgversprechend einstufen. Dies kann für die Betroffenen aber zu willkürlichen Ergebnissen führen. Die Analyse kommt darüber hinaus zu dem Ergebnis, dass Entscheidungen über die Erteilung der Bedenk- und Stabilisierungsfrist in den meisten Bundesländern nur unter Beteiligung der Strafverfolgungsbehörden erfolgt und dass dies nicht selten zu Verzögerungen bei der Bereitstellung von Unterkünften führt. Die Leistungsbewilligung für EU-Bürger\*innen hängt zudem oft daran, ob Sachbearbeiter\*innen die Ausführungen in der Fachlichen Weisung der Bundesagentur für Arbeit zu § 7 SGB II, die Regelungen für Betroffene von Menschenhandel enthalten, kennen und anwenden. Kommunale Jobcenter wenden die Fachliche Weisung zudem mitunter nicht an, da sie nicht an sie gebunden sind.

<sup>624</sup> Allenberg / González Méndez de Vigo, Nerea (2021); Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e. V. (2017); Krug (2021, 2023).

<sup>625</sup> Felbinger / Krug / Seitz (2024).

Neben der Umsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen im nationalen Recht untersuchte die Berichterstattungsstelle anhand von leitfadengestützten Interviews mit Mitarbeitenden von FBS, verantwortlichen Landesministerien und Strafverfolgungsbehörden sowie einer Betroffenen, welche Unterkünfte Betroffenen in der Praxis zur Verfügung stehen. Genannt wurden dabei spezialisierte Schutzunterkünfte, Hotels, Hostels und Pensionen, Frauenschutzeinrichtungen, Wohnungslosenerunterkünfte und Unterkünfte für Asylsuchende. Aus den Interviews ergab sich ferner, dass Behörden und FBS in der Praxis Schwierigkeiten haben, Unterkünfte für Betroffene zu organisieren: Es fehlt grundsätzlich an angemessenen und sicheren Unterkünften für Männer, Gruppen, Familien und Paare. Der Zugang zu Sozialleistungen zur Finanzierung einer Unterkunft ist für Betroffene oft langwierig und hürdenreich. Zudem mangelt es den FBS an Kapazitäten, Betroffene angemessen zu unterstützen. Die Möglichkeiten, eine langfristige Arbeits- und Lebensperspektive für Betroffene zu schaffen, sind begrenzt.

Die Analyse identifiziert Handlungsbedarfe bei der Bereitstellung angemessener und sicherer Unterkünfte, bei der Zusammenarbeit von Behörden und FBS, bei der langfristigen und ausreichenden Finanzierung der FBS und beim schnellen und reibungslosen Zugang zu Betroffenenrechten. Aus den Ergebnissen der Analyse werden Leitlinien für Unterkünfte entwickelt, wie eine sichere und angemessene Unterbringung sowie die Stabilisierung der Betroffenen zu gewährleisten wäre. Abschließend werden umfassende Empfehlungen zur Umsetzung dieser Leitlinien formuliert.

### 5.2.6 Fazit und Empfehlungen

Arbeitsausbeutung ist weder ein einheitlich definierter Begriff noch ein einheitliches Phänomen. Der Begriff Arbeitsausbeutung bezieht sich auf ein ganzes Spektrum schlechter Arbeitsverhältnisse. Dieses wird in Deutschland üblicherweise in Form einer Pyramide dargestellt. Die Spitze der Pyramide bilden erzwungene Ausbeutungsverhältnisse, bei denen Arbeitnehmende im Extremfall mit Gewalt in ihrer Freiheit eingeschränkt werden (§§ 232 ff. StGB), inklusive der Fälle von Menschenhandel / Arbeitsausbeutung. Mit der Betrachtung von Straftaten im oberen Mittelteil der Pyramide können weitere strafbewehrte For-

men der Arbeitsausbeutung beobachtet und in der Bewertung von besonders betroffenen Branchen berücksichtigt werden.

Eine Auswertung der Arbeitsstatistik der FKS zeigt seit dem Jahr 2019 einen Anstieg der Anzahl eingeleiteter Strafverfahren gemäß §§ 232 ff. StGB. Dieser Trend hängt zum einen mit der Mandatserweiterung der FKS zusammen. Zum anderen könnten auch Schulungen der FKS ursächlich sein, die seit 2020 durchgeführt werden und den FKS-Beamt\*innen mehr Sicherheit in der Anwendung der Normen geben. Auffällig ist, dass in einigen Bundesländern keine oder kaum Strafverfahren eingeleitet werden, stattdessen werden aber Verfahren zu weniger schweren Delikten (etwa zu § 10 SchwarzArbG) eingeleitet. Dies offenbart möglicherweise Unterschiede in der Ermittlungspraxis der Hauptzollämter. Unter den Branchen fallen vor allem das Gastronomie- und Beherbergungsgewerbe sowie die Baubranche mit den meisten eingeleiteten Ermittlungsverfahren ins Auge. Die Spedition- und Transportbranche sowie Friseur- und Kosmetiksalons sind ebenfalls stark betroffen. Problematisch ist die Residualkategorie „Sonstiges“, die die drittgrößte Anzahl der eingeleiteten Ermittlungsverfahren verzeichnet. Welche Branchen sich hinter „Sonstiges“ verbergen, ist nicht bekannt.

Wie Zahlen des Beratungsnetzwerks Faire Mobilität verdeutlichen, bringen Situationen von Arbeitsausbeutung eine Vielzahl von Problemen für die Betroffenen mit sich. Für die Beurteilung, ob Arbeitsausbeutung vorliegt, müssen diese in einer Gesamtschau bewertet werden, nicht allein auf Grundlage des Lohns.

Schließlich werden Kinder und Jugendliche als Betroffenenengruppe im Bereich Arbeitsausbeutung oft übersehen. Besonders betroffen scheinen hier vor allem die Gastronomiebranche und die Arbeit in Frisör- und Kosmetiksalons. Um diese Form der Ausbeutung besser zu beobachten, könnte die Anzahl der festgestellten Kinder und Jugendlichen entsprechend § 11 Abs 1 Nr 3 SchwarzArbG einen wichtigen Einblick liefern.

Der digitale Fachaustausch unter Rechtsanwender\*innen bestätigte eine Vielzahl von Problemen bei der Strafverfolgung wegen Menschenhandels /

Arbeitsausbeutung. Diese resultieren daraus, dass die Straftatbestände unübersichtlich und sehr komplex sind – auch für Jurist\*innen. Die Subsumtion der Sachverhalte unter die Straftatbestände ist schwierig und das Verhältnis verschiedener Straftatbestände zueinander schwer zu bestimmen. Neben Nachweisproblemen einzelner Straftatbestände, insbesondere der subjektiven Betroffenheit von Verletzten, werden ihre Rechte als Betroffene nur unzureichend gewährleistet sind. Dies ist auch ein großes Problem für die Strafverfolgung.

In ganz Deutschland fehlt es an Unterbringungsmöglichkeiten für Betroffene von Menschenhandel / Arbeitsausbeutung. Die vorhandenen Unterkünfte genügen oft nicht den Ansprüchen an Angemessenheit und Sicherheit. Unterkünfte ohne Rückzugsräume, ohne angemessene Betreuung und ohne die notwendigen Sicherheitsstandards verhindern, dass sich Betroffene stabilisieren können.

Eine angemessene und sichere Unterbringung ist in erster Linie menschenrechtlich geboten – für Betroffene von Menschenhandel und für alle vulnerablen Gruppen. Ohne eine schnelle und unbürokratische Versorgung, die den Bedarfen der Betroffenen entspricht, kann es nicht gelingen, Betroffene vor Gewalt und erneuter Ausbeutung zu schützen und ihnen Zugang zu ihren Rechten zu gewährleisten.

Die Berichterstattungsstelle Menschenhandel empfiehlt in Hinblick auf die Bekämpfung von Arbeitsausbeutung und den Schutz der Betroffenen:

- **Ursachen für Unterschiede in der Anzahl der Ermittlungsverfahren untersuchen:** In der Auswertung der Anzahl der eingeleiteten Ermittlungsverfahren der FKS zeigen sich große Unterschiede zwischen den Bundesländern. In einigen wurde in fünf Jahren kein Ermittlungsverfahren zu den §§ 232 ff. StGB eingeleitet. Die Ursachen für diese Unterschiede sollten untersucht und dargestellt werden.

- **Straftatbestände reformieren:** Eine Reform der Straftatbestände könnte Schwierigkeiten bei der Strafverfolgung entgegenwirken.
- **Arbeitserlaubnisse erteilen:** Das Aufenthaltsrecht für Betroffene aus Drittstaaten sollte mit einer Arbeitserlaubnis erteilt werden, damit sie so schnell wie möglich in die Lage versetzt werden, Geld verdienen zu können. Das erleichtert ihre persönliche Lebenssituation und erhöht gleichfalls die Wahrscheinlichkeit, dass sie als Zeug\*innen für das Strafverfahren erreichbar bleiben.
- **Angemessene und sichere Unterbringung sicherstellen:** Bisher entsprechen die Möglichkeiten der Unterbringung von Betroffenen von Menschenhandel / Arbeitsausbeutung nicht den europa- und völkerrechtlichen Vorgaben. Bund und Länder müssen sicherstellen, dass angemessene und sichere Unterkünfte für alle Betroffenenengruppen zur Verfügung stehen.
- **Statistische Erfassung von Arbeitsausbeutung verbessern:** Die Arbeitsstatistik der FKS liefert wichtige Erkenntnisse über ein breites Spektrum der Arbeitsausbeutung. Um Unterstützungsangebote und Präventionsmaßnahmen effektiv auszugestalten, sollte zukünftig auch die Anzahl an festgestellten potenziell Betroffenen darin erfasst werden. Zudem sollte die Residualkategorie „Sonstige“ vermieden und durch eine genauere Zuordnung zu Branchen ersetzt werden.



#### **Kinder und Jugendliche als Betroffene von Arbeitsausbeutung berücksichtigen:**

Laut Statistik der FKS treffen die Beamt\*innen immer wieder auf beschäftigte Kinder oder Jugendliche ohne gültige Aufenthalts- oder Arbeitserlaubnis. Die Mitarbeiter\*innen sollten für die besonderen Rechte von ausgebeuteten Kindern und Jugendlichen sensibilisiert werden. Zudem sollten mithilfe von Kooperationsvereinbarungen zwischen der GZD und den zuständigen Stellen der Kinder- und Jugendhilfe einheitliche Verweissungsverfahren erarbeitet werden.

## 6 Fazit

Der erste periodische Bericht „Monitor Menschenhandel in Deutschland“ beleuchtet umfassend, wie sich das Phänomen Menschenhandel in Deutschland entwickelt hat und welche Anstrengungen Bund und Länder unternommen haben, um ihren menschen- und europarechtlichen Verpflichtungen in diesem Bereich nachzukommen. Dafür wurden Trends und Entwicklungen zum Ausmaß von Menschenhandel in Deutschland dargestellt (Kapitel 2), Maßnahmen gegen Menschenhandel und zur Unterstützung Betroffener sowohl datenbasiert (Kapitel 3) als auch anhand wichtiger Gesetzesänderungen und der Rechtsprechung beobachtet (Kapitel 4) und einzelne Aspekte im Rahmen von Schwerpunktthemen untersucht (Kapitel 5). Der Fokus der datenbasierten Beobachtung lag dabei auf dem Zeitraum 2020 bis 2022. Darüber hinaus wurden auch zentrale politische und institutionelle Entwicklungen bis Juli 2024 berücksichtigt. Die umfassenden Beobachtungen und Analysen zeigen, dass die Bemühungen, Menschenhandel zu bekämpfen, in vielen Bereichen gestärkt und bei Schutz und Unterstützung der Betroffenen wichtige Fortschritte erzielt wurden. Folgende Entwicklungen sind besonders hervorzuheben:

Der Auftakt zur Erarbeitung zweier **Nationaler Aktionspläne** mit Strategien und Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels beziehungsweise zur Bekämpfung der Arbeitsausbeutung und der Zwangsarbeit ist als positive zentrale Entwicklung hervorzuheben.

Eine weitere wesentliche Entwicklung für die praktische Zusammenarbeit der Akteure war die Erarbeitung drei neuer **Kooperationsdokumente auf Bundesebene**. Insgesamt liegen nun fünf Dokumente vor, die die Zusammenarbeit des Bundeskriminalamts (BKA), der Bundespolizei, der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS), der Fachberatungsstellen (FBS), der arbeitsrechtlichen Beratungsstellen sowie der Akteure im Bereich Handel mit und Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen regeln.

Seit November 2022 ist das Deutsche Institut für Menschenrechte von der Bundesregierung mit der kontinuierlichen und **unabhängigen innerstaatlichen Berichterstattung** zur Umsetzung der Europaratskonvention gegen Menschenhandel und der

EU-Richtlinie gegen Menschenhandel im Rahmen eines vierjährigen Projekts betraut.

Der Bereich der **Prävention und Sensibilisierung** spielt eine elementare Rolle bei der Bekämpfung und Verhütung des Menschenhandels und dem Schutz der Betroffenen. So wurden im Kontext des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine verstärkt Maßnahmen finanziert, um Geflüchtete aus der Ukraine für die Risiken des Menschenhandels zu sensibilisieren. Im Zeitraum 2020 bis 2022 ist festzustellen, dass die Gesamtzahl der Schulungen durch landesfinanzierte FBS und bundesweite Akteure deutlich angestiegen ist. Hierbei sind die verpflichtenden Schulungen für Beamt\*innen der FKS ebenfalls hervorzuheben. Die Strukturen zur arbeitsrechtlichen Beratung von Migrant\*innen sind kontinuierlich gewachsen und wurden verstetigt. So können zunehmend mehr Menschen, die besonders anfällig für Ausbeutung sind, erreicht und gestärkt werden. Unter anderem ging die befristete Projektförderung des Beratungsnetzwerks Faire Mobilität im Jahr 2020 in einen gesetzlichen Finanzierungsanspruch über.

Seit 2023 werden nicht staatliche Organisationen mit der Durchführung **unabhängiger Asylverfahrensberatung** beauftragt und entsprechend gefördert. Damit werden die Rechte Schutzsuchender im Asylverfahren gestärkt und auch die Identifizierung besonderer Schutzbedarfe gefördert. Wohlfahrtsverbände mahnen jedoch weiterhin eine ausreichende und langfristige Finanzierung der Angebote an.

Zentral für den **Schutz und die Unterstützung** der Betroffenen sind die Entwicklungen im spezialisierten Hilfesystem. Seit der Einrichtung der FBS bekom in Thüringen im Jahr 2021 gibt es spezialisierte Beratungsangebote für Betroffene von Menschenhandel in allen Bundesländern. Jedoch fehlt es zum Teil an Beratungsangeboten zu allen Ausbeutungsformen und für alle Geschlechter und Altersgruppen. Für betroffene Kinder und Jugendliche gibt es jedoch eine zentrale positive Entwicklung: In der ersten Hälfte des Jahres 2024 hat die bundesweit erste spezialisierte FBS zu Menschenhandel mit Kindern und Jugendlichen des Trägers IN VIA in Berlin ihre Arbeit aufgenommen. Spezialisierte Schutzunterkünfte sind aktuell nicht in allen Bundesländern vorhanden.



Die Europaratskonvention gegen Menschenhandel und die EU-Richtlinie gegen Menschenhandel werden, soweit ersichtlich, in der **gerichtlichen Praxis** derzeit kaum herangezogen. Die Verhütung und Bekämpfung von Menschenhandel, insbesondere auch der Schutz von Betroffenen, könnte damit aber unter Umständen besser erreicht werden, da damit ein ganzheitlicher Ansatz unter besonderer Berücksichtigung der Rechte der Betroffenen herangezogen werden würde.

Eine zentrale gesetzliche Entwicklung war das Inkrafttreten des neuen **Sozialen Entschädigungsrechts** SGB XIV zum 1. Januar 2024. Die neuen Regelungen umfassen eine Erweiterung der Leistungen auf Schäden aufgrund von psychischen Gewalttaten, die Anerkennung von Menschenhandel als psychische Gewalttat, die vorgesehenen Beweiserleichterungen und die Leistungen zur schnellen Hilfe (Fallmanagement und Traumaam-

balanzen). Dies könnte künftig zu Erleichterungen für Betroffene von Menschenhandel führen.

Abschließend ist die **Änderung der EU-Richtlinie** gegen Menschenhandel hervorzuheben, die am 14. Juli 2024 in Kraft getreten ist. Wichtige Änderungen betreffen die neuen Ausbeutungsformen von Menschenhandel, die Ausweitung der Strafbarkeit der Inanspruchnahme von Diensten, Maßnahmen zur Online-Dimension gegen Menschenhandel sowie die Erweiterung der Unterstützungsleistungen an Betroffene von Menschenhandel in Bezug auf das Zurverfügungstellen von Schutzunterkünften. Des Weiteren wurden Neuerungen auf der strukturellen Ebene eingeführt, wie beispielsweise der Nationale Verweisungsmechanismus. Insgesamt könnten diese Neuerungen zu spürbaren Fortschritten beim Schutz und bei der Unterstützung von Betroffenen führen.



## **7 Empfehlungen**

Die Erkenntnisse dieses periodischen Berichts zeigen, dass es trotz dieser wichtigen Fortschritte noch immer großen Handlungsbedarf bei der Umsetzung der (mensen-)rechtlichen Vorgaben im Bereich des Menschenhandels gibt. Dieser ergibt sich nicht zuletzt aus Änderungen der EU-Richtlinie, die zügig und vollständig umgesetzt werden muss. Basierend auf dem vorliegenden Monitoring formuliert die Berichterstattungsstelle Menschenhandel des Deutschen Instituts für Menschenrechte Empfehlungen, die zur Umsetzung der Europaratskonvention und der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel sowie zu einer Politik gegen Menschenhandel im Sinne der Betroffenen beitragen.

**In diesem Bericht wurden detaillierte thematische Empfehlungen formuliert**

- Empfehlungen zu Datenerhebung, Kapitel 2.7
- Empfehlungen zum strategischen und institutionellen Rahmen, Kapitel 3.4.6
- Empfehlungen zu Prävention, Kapitel 3.5.8
- Empfehlungen zur Identifizierung von Betroffenen, Kapitel 3.6.6
- Empfehlungen zur Unterstützung der Betroffenen, Kapitel 3.7.5
- Empfehlungen zur Erholungs- und Bedenkzeit, Kapitel 3.8.4
- Empfehlungen zu Aufenthaltstiteln, Kapitel 3.9.6
- Empfehlungen zu Entschädigung und Rechtsschutz, Kapitel 3.10.5
- Empfehlungen zur Gesetzgebung und Rechtsprechung, Kapitel 4
- Empfehlungen zum Nationalen Verweisungsmechanismus, Kapitel 5.1.3
- Empfehlungen zu Arbeitsausbeutung, Kapitel 5.2.6

Aus Sicht der Berichterstattungsstelle ergeben sich folgende übergeordnete Empfehlungen zur Verbesserung der Menschenrechtssituation in Hinblick auf Menschenhandel in Deutschland.

**Empfehlungen für gesetzliche Änderungen:**

- **Aufenthalt unabhängig von der Beteiligung am Strafverfahren einführen:** Es wird angeregt, ein Aufenthaltsrecht für Betroffene von Menschenhandel unabhängig von der Kooperationsbereitschaft im Strafverfahren zu schaffen.
- **Feststellung von konkreten Anhaltspunkten für das Vorliegen von Menschenhandel durch spezialisierte FBS ermöglichen:** Zur zügigeren Entscheidung über die Festlegung, Aufhebung oder Verkürzung einer Ausreisefrist nach § 59 Abs. 7 AufenthG sollte gesetzlich geregelt werden, dass im ausländerbehördlichen Verfahren auch die Feststellung von konkreten Anhaltspunkten mittels einer Stellungnahme einer spezialisierten FBS möglich und ausreichend ist.
- **Zugang zu Sozialleistungen für betroffene EU-Bürger\*innen sicherstellen:** Die Leistungsberechtigung für betroffene EU-Bürger\*innen sollte sich für die ersten drei Monate direkt aus § 7 SGB II ergeben.
- **Effektivere Strafverfolgung ermöglichen:** Die Straftatbestände wegen Menschenhandels sollten reformiert werden, um die Möglichkeiten zur Strafverfolgung zu verbessern.
- **Mandat der FKS prüfen:** Es wird empfohlen, den Vorschlag von GRETA, den Prüfauftrag der FKS zu trennen, um Delikte des Menschenhandels unabhängig von anderen Delikten zu verfolgen, zügig auf seine rechtliche Umsetzbarkeit zu prüfen. Ermittlungsbehörden befinden sich in einem Spannungsfeld, Betroffene von Menschenhandel nicht nur als Zeug\*innen, sondern auch als potenzielle Täter\*innen zu behandeln. Dies trägt zu der geringen Bereitschaft von Betroffenen bei, sich den Behörden zu erkennen zu geben.

**Empfehlungen für strukturelle Änderungen:**

- **Koordination von Maßnahmen und Akteuren:** Es sollten Koordinierungsstellen auf Bundes- und Landesebene eingerichtet werden, damit diese die Arbeit der Regierungen und Ministerien in Bezug auf Menschenhandel aufeinander abstimmen.
- **Nationalen Verweisungsmechanismus einsetzen:** Die Einsetzung eines Nationalen Verweisungsmechanismus ist nach wie vor geboten, um Betroffenen unabhängig vom Ort,

an dem sie angetroffen wurden, die gleichen Rechte im gleichen Zeitraum zu gewähren. Die Ausgestaltung und Verwirklichung eines Nationalen Verweisungsmechanismus auf Bundesebene sollte sich die einzurichtende Koordinierungsstelle oder ein anderes geeignetes, bereits bestehendes Gremium unter Einbeziehung der Bundesländer und der Zivilgesellschaft zur Aufgabe machen. Da die Grundlage für einen Nationalen Verweisungsmechanismus eine gute Kooperation auf Länderebene ist, sollten in allen Bundesländern Kooperationsdokumente erarbeitet oder erforderlichenfalls überarbeitet werden.

### Empfehlungen für die Stärkung der Rechte von Betroffenen:

- **Betroffenenrechte konsequent einhalten:** Betroffenenrechte sind in allen Phasen der Identifizierung zu beachten und umzusetzen. Dies gilt bereits ab dem Zeitpunkt der vorläufigen Identifizierung, der Einleitung von Ermittlungsverfahren und während des gesamten Strafverfahrens sowie der Geltendmachung von Entschädigungsleistungen und weiteren Rechten. Dafür sollten die relevanten Behörden flächendeckend und regelmäßig geschult werden.
- **Identifizierung im Asylverfahren sicherstellen:** Im Rahmen der nationalen Umsetzungsphase des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems sollten konkrete Konzepte zur Identifizierung von Betroffenen von Menschenhandel, die internationalen Schutz beantragen, entwickelt werden.
- **Rechte im Strafverfahren sichern:** Es wird empfohlen, regelmäßig Schulungen zu den Straftatbeständen zu Menschenhandel und den Rechten der Betroffenen von Menschenhandel für Richter\*innen und Staatsanwält\*innen anzubieten, damit diese im Strafverfahren verstärkt berücksichtigt werden.
- **Maßnahmen zur Prävention evaluieren:** Um zielgerichtete und nachhaltige Strategien zur Verhütung von Menschenhandel zu entwickeln, wird empfohlen, Präventionsmaßnahmen standardmäßig zu evaluieren und die Erkenntnisse bei der Planung künftiger Maßnahmen zu berücksichtigen.
- **Umfassende spezialisierte Beratungs- und Unterkunftsstrukturen angemessen und**

**langfristig finanzieren:** Es wird empfohlen, den Ausbau eines langfristig finanzierten und flächendeckenden Beratungs- und Schutzsystems für Betroffene aller Ausbeutungsformen, Geschlechter und Altersgruppen voranzutreiben. Alle Bundesländer sollten Schutzunterkünfte für alle Geschlechter und Altersgruppen vorhalten, die dem Standard einer angemessenen und sicheren Unterkunft entsprechen.

- **Zugang zu Unterstützung sicherstellen:** Um einen zügigen Zugang zu einer angemessenen und sicheren Unterkunft, medizinischer Versorgung und Leistungen zum Lebensunterhalt bundesweit für alle Betroffenen, unabhängig von Alter, Geschlecht und Ausbeutungsform, zu gewährleisten, wird allen Ländern empfohlen, Mittel für die FBS zur individuellen Unterstützung von Betroffenen bereitzustellen. Der Zugang zu dieser Finanzierung muss dabei niedrigschwellig, transparent und ohne finanzielles Risiko für die FBS ausgestaltet sein.
- **Bundesweite Fachorganisationen angemessen und langfristig finanzieren:** Es bedarf einer ausreichenden und verlässlichen Förderung durch den Bund, damit die bundesweiten Fachorganisationen die Vielzahl von Aufgaben, die sie im Rahmen der Umsetzung der Europaratskonvention gegen Menschenhandel und der EU-Richtlinie übernehmen, effektiv wahrnehmen können.
- **Spezialisierte Beratung für betroffene Kinder und Jugendliche:** Berlin hat 2024 bundesweit die erste spezialisierte FBS für Kinder und Jugendliche eingerichtet, die von Menschenhandel oder Ausbeutung betroffen sind. Andere Bundesländer sollten die Einrichtung einer solchen FBS unter Berücksichtigung der Erfahrungen in Berlin ebenfalls prüfen.

### Empfehlungen zur Verbesserung der Datenlage:

- **Daten zu identifizierten Betroffenen bei allen relevanten Akteuren erfassen:** Flächendeckende Daten zu identifizierten Betroffenen sollten unter Berücksichtigung datenschutzrechtlicher Bestimmungen von allen relevanten Akteuren zur Verfügung gestellt werden. Die Erhebung von Daten zu besonderen Schutzbedarfen in Asylverfahren, einschließlich in Fällen von Menschenhandel, sollte bei der Umsetzung des Gemeinsamen

- Europäischen Asylsystems berücksichtigt werden. Es wird zudem empfohlen, Kindeswohlgefährdungen im Zusammenhang mit Menschenhandel in den Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe zu berücksichtigen.
- **Datenerhebung harmonisieren:** Es bedarf weiterhin einer verstärkten Harmonisierung von Daten innerhalb von Beratungsnetzwerken und zwischen verschiedenen Bundesländern, um die Vergleichbarkeit verschiedener Datenquellen zu verbessern. Den Beratungsnetzwerken und Ländern wird empfohlen, entsprechende Prozesse in geeigneten Formaten zu initiieren. Die Berichterstattungsstelle kann in diesen Prozessen unterstützen.
  - **Unabhängige Berichterstattung langfristig ermöglichen:** Es wird empfohlen, die Berichterstattungsstelle Menschenhandel gesetzlich zu verankern. Dies schafft Klarheit bezüglich der Aufgaben und des Mandats der Berichterstattungsstelle, stellt ihre dauerhafte Aufgabenerfüllung sicher und stärkt ihre Unabhängigkeit.



## 8 Literatur

**Agentur der Europäischen Union für Grundrechte** (2015): Severe labour exploitation. Workers moving within or into the European Union. States' obligations and victims' rights. Wien. [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2015-severe-labour-exploitation\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2015-severe-labour-exploitation_en.pdf) (abgerufen am 23.05.2024)

**Agentur der Europäischen Union für Grundrechte** (2021): Protecting migrants in an irregular situation from labour exploitation – Role of the Employers Sanctions Directive. Luxemburg: Publications Office of the European Union

**Agentur der Europäischen Union für Grundrechte** (2024): LGBTIQ equality at a crossroads. Progress and challenges. Wien. [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2024-lgbtiq-equality\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2024-lgbtiq-equality_en.pdf)

**Allenberg, Nele / González Méndez de Vigo, Nerea** (2021): Die Europaratskonvention zur Bekämpfung des Menschenhandels: Impulse für die Unterbringung von Opfern von Menschenhandel. In: Heuser / Junghans/Kluth (Hg.) (Hg.): 2021 – Der Schutz vulnerabler Personen

**Bartsch, Tillmann u. a.** (2021): Evaluierung der Strafvorschriften zur Bekämpfung des Menschenhandels (§§ 232 bis 233a StGB). Forschungsbericht: Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen e.V.

**Bartsch, Tillmann u. a.** (2024a): Evaluation des Prostituiertenschutzgesetzes (ProstSchG). Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen e.V.. <https://kfn.de/forschungsprojekte/evaluation-des-prostituiertenschutzgesetzes-prostschg/>

**Bartsch, Tillmann u. a.** (2024b): Straffreiheit für Straftaten von Opfern des Menschenhandels? – Zur Umsetzung des Non-Punishment-Prinzips in Recht und Praxis. Gutachten: Kriminologisches

Forschungsinstitut Niedersachsen e.V. / Universitätsverlag Halle-Wittenberg

**BDZ, Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft** (2023): FKS Hof im Einsatz gegen Ausbeutung von Kraftfahrern. <https://www.bdz.eu/aktuelles/news/fks-hof-im-einsatz-gegen-ausbeutung-von-kraftfahrern/> (abgerufen am 13.05.2024)

**Bergmann, Jan / Dienelt, Klaus** (Hg.) (2022): Ausländerrecht. Aufenthaltsgesetz, Freizügigkeitsgesetz/EU und ARB 1/80 (Auszug), Europäische Menschenrechtskonvention (Auszug), Grundrechtcharta und Artikel 16a GG, Asylgesetz. Kommentar, 14. Auflage: C.H. Beck

**Bettzieche, Lissa** (2018): Die Spruchpraxis des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Das Individualbeschwerdeverfahren nach dem Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt: Deutsches Institut für Menschenrechte

**Biddle, Louise** (2024): Verlängerte Leistungseinschränkungen für Geflüchtete: Negative Konsequenzen für Gesundheit – erhoffte Einsparungen dürften ausbleiben: DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsordnung

**Bischofs, Volker** (2024): § 42 SGB XIV. In: Gelhausen, Reinhard / Weiner, Bernhard (Hg.): SGB XIV Soziales Entschädigungsrecht mit Versorgungsmedizinverordnung (VersMedV) Kommentar, 8. Auflage

**Boockmann, Bernhard u. a.** (2020): Allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn: seine Kontrolle und Durchsetzung sowie bürokratische Kosten für Arbeitgeber. Forschungsbericht 563: Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V. [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb-563-allgemeiner-mindestlohn-kontrolle-durchsetzung-kosten-arbeitgeber.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb-563-allgemeiner-mindestlohn-kontrolle-durchsetzung-kosten-arbeitgeber.pdf?__blob=publicationFile&v=3) (abgerufen am 20.06.2024)

**Bräu, Miriam u. a. (2024):** SGB XIV: Das neue Soziale Entschädigungsrecht. Eine Praxishandreichung zur Unterstützung Betroffener von sexualisierter Gewalt, häuslicher Gewalt und Menschenhandel. Berlin: bff: Bundesverband Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe Frauen gegen Gewalt e.V. / BKSF – Bundeskoordinierung Spezialisierter Fachberatung gegen sexualisierte Gewalt in Kindheit und Jugend / KOK – Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e.V.

**Bundesagentur für Arbeit (2024):** Fachliche Weisungen § 7 SGB II Leistungsberechtigte (Fachliche Weisungen § 7 SGB II Leistungsberechtigte)

**Bundesamt für Familie und Zivilgesellschaftliche Aufgaben (2023):** Das Jahr 2022 in Zahlen. Hilfetelefon „Gewalt gegen Frauen. [https://www.hilfetelefon.de/fileadmin/content/04\\_Materialien/1\\_Materialien\\_Bestellen/Jahresberichte/2022/BAFZA\\_Hilfetelefon\\_Jahresbericht\\_Das\\_Jahr\\_in\\_Zahlen\\_2022\\_web\\_bf.pdf](https://www.hilfetelefon.de/fileadmin/content/04_Materialien/1_Materialien_Bestellen/Jahresberichte/2022/BAFZA_Hilfetelefon_Jahresbericht_Das_Jahr_in_Zahlen_2022_web_bf.pdf)

**Bundesamt für Migration und Flüchtlinge:** Dienstanweisung Dublin Ref. 32A (DA-Dublin 12/2022)

**Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (o.J.):** Stellenbeschreibung Asylverfahrensberatende. [https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/AsylFluechtlingsschutz/Asylverfahren/stellenbeschreibung-avb.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/AsylFluechtlingsschutz/Asylverfahren/stellenbeschreibung-avb.pdf?__blob=publicationFile&v=3)

**Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Juni 2022):** Die Identifizierung vulnerabler Personen im Asylverfahren. Umsetzung in der Praxis des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge

**Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (01.01.2023a):** Dienstanweisung Asyl

**Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2023b):** Förderverfahren Asylverfahrensberatung. <https://www.bamf.de/DE/Themen/AsylFluechtlingsschutz/AVB/avb-node.html>

**Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Dezember 2023c):** Merkblatt – zum Förderverfahren für die behördenunabhängige Asylverfahrensberatung (AVB) sowie eine besondere Rechtsberatung für queere und weitere vulnerable Schutzsuchende

**Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2024):** Auswertung aus dem Ausländerzentralregister zu den Stichtagen 31.12. der Jahre 2017 bis 2023. BAMF-Ausländerzentralregister und BAMF-Forschungsdatenzentrum.

**Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege (2024):** Finanzierung einer bundesweiten flächendeckenden behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung. <https://www.bagfw.de/themen/migration-und-integration/detail/finanzierung-einer-bundesweiten-flaechen-deckenden-behoerdenunabhaengigen-asyl-verfahrensberatung> (abgerufen am 07.06.2024)

**Bundesfachverband unbegleitete minderjährige Flüchtlinge e. V. / Internationale Gesellschaft für erzieherische Hilfen / terre des hommes Deutschland e. V.:** Kindeswohl für alle Kinder und Jugendlichen sichern! Unterbringungssituation von UMF wird immer prekärer: Fachkräfte und UMF dürfen nicht alleine gelassen werden!

**Bundeskriminalamt (o.J.):** Die polizeiliche Bearbeitung von Vermisstenfällen in Deutschland. [https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Ermittlungsunterstuetzung/BearbeitungVermisstenfaelle/bearbeitungVermisstenfaelle\\_node.html](https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Ermittlungsunterstuetzung/BearbeitungVermisstenfaelle/bearbeitungVermisstenfaelle_node.html)

**Bundeskriminalamt (2021):** Menschenhandel und Ausbeutung, Bundeslagebild 2020. Wiesbaden

**Bundeskriminalamt (2022):** Menschenhandel und Ausbeutung, Bundeslagebild 2021. Wiesbaden

**Bundeskriminalamt (2023):** Menschenhandel und Ausbeutung, Bundeslagebild 2022. Wiesbaden

**Bundeskriminalamt (2024):** Menschenhandel und Ausbeutung, Bundeslagebild 2023. Wiesbaden

**Bundesministerium der Finanzen (09.06.2021):** Vierzehnter Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung

**Bundesministerium des Innern (2009):** Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz. Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz

**Bundesministerium des Innern und für Heimat** (2021): Bundeshaushaltsplan 2022. Einzelplan 06

**Bundesministerium des Innern und für Heimat** (2024): Kriminalprävention. <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/sicherheit/kriminalitaetsbekaempfung-und-gefahrenabwehr/kriminalpraevention/kriminalpraevention-artikel.html>

**Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat / Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz** (März 2023): Dritter Periodischer Sicherheitsbericht 2021. Version 1.1

**Bundesministerium für Arbeit und Soziales** (31.12.2023): Zwischenbericht zur Kontrolldichte der Länder auf dem Weg zur Mindestbesichtigungsquote

**Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** (2021): Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften

**Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** (2023): Modellprojekte zum Umstieg aus der Prostitution. <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/gleichstellung/frauen-vor-gewalt-schuetzen/prostituiertenschutzgesetz/modellprojekte-zum-umstieg-aus-der-prostitution-186936>

**Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend / UNICEF** (April 2021): Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften

**Bundesrechnungshof** (2022): Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages. Information über die Entwicklung des Einzelplans 06 (Bundesministerium des Innern und für Heimat) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2022. Bonn

**Bundesweite Arbeitsgemeinschaft der Psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer – BAfF e. V.** (2022): Flucht & Gewalt. Psychosozialer Versorgungsbericht Deutschland 2022

**Bundesweite Arbeitsgemeinschaft der Psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer – BAfF e. V.** (2023): Flucht & Gewalt. Psychosozialer Versorgungsbericht Deutschland 2023

**Bundesweite Arbeitsgemeinschaft der Psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer – BAfF e. V.** (2024): Flucht & Gewalt. Psychosozialer Versorgungsbericht Deutschland 2024

**Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e. V.** (o.J.): Glossar: Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e. V. <https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/glossar> (abgerufen am 30.08.2024)

**Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e. V.** (2017): Unterbringung von Betroffenen des Menschenhandels in Deutschland gesichert? Berlin

**Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e. V.** (2018): Bericht zur Bewertung der Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels durch die Vertragsparteien in Deutschland 01.03.2018. Zweiter Evaluierungszyklus. Verabschiedet von der Expert\*innengruppe zur Bekämpfung des Menschenhandels (GRETA) am 06.05.2014. Berlin

**Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e. V.** (2020a): Betroffene von Menschenhandel im Asylkontext erkennen. Problembeschreibung und Handlungsempfehlungen. Berlin

**Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e. V.** (2020b): Menschenhandel in Deutschland. Rechte und Schutz für Betroffene. <https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/kok-informiert/news/detail/blick-ins-buch-menschenhandel-in-deutschland-rechte-und-schutz-fuer-betroffene> (abgerufen am 10.07.2024)

**Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e. V.** (2022a): Datenerhebung zu Menschenhandel und Ausbeutung in Deutschland 2021. Bericht des KOK e.V. Berlin

**Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e. V.** (2022b): Menschenhandel mit Minderjährigen

**Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e. V.** (2022c): 2. aktualisierte Auflage des KOK-Qualitätshandbuchs. <https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/kok-informiert/news/detail/2-aktualisierte-auflage-des-kok-qualitaetshandbuchs>

**Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e. V.** (2023a): Datenerhebung zu Menschenhandel und Ausbeutung in Deutschland 2022. Bericht des KOK e.V. Berlin

**Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e. V.** (März 2023b): Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Germany. Third evaluation round

**Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e. V.** (Oktober 2023c): Kommentierung des Bundesweiten Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e.V. zum Diskussionspapier: Inhaltliche Ausgestaltung des Nationalen Aktionsplans der Bundesregierung zur Bekämpfung des Menschenhandels. Berlin

**Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e. V.** (2024): Asylgesetz. <https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/menschenhandel/was-ist-menschenhandel/rechtsgrundlagen-national/asylgesetz> (abgerufen am 07.06.2024)

**Bürger, Sebastian** (2017): Die Reform der §§ 232 ff. StGB und ihre Auswirkungen auf das Transplantations-, Arbeits- und Sexualstrafrecht. In: Juristische Rundschau 2017, 143 ff

**Büro des Hochkommissars für Menschenrechte (OHCHR)** (2012): Human Rights Indicators. A Guide to Measurement and Implementation

**Cornelius, Tanja** (2021): Menschenhandel und Ausbeutung vietnamesischer Staatsangehöriger in Deutschland – Sekundäranalyse: Bundeskriminalamt (BKA)

**Cyrus, Norbert / Vogel, Dita / Boer, Katrin de** (2010): Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung. Eine explorative Untersuchung zu Erscheinungsformen, Ursachen und Umfang in ausgewählten Branchen in Berlin und Brandenburg – im Auftrag des Berliner Bündnisses gegen Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung. Berlin: Internationale Organisation für Migration (IOM) Deutschland

**Czarnecki, Dorothea u. a.** (2014): Prostitution in Deutschland – Fachliche Betrachtung komplexer Herausforderungen

**Czarnecki, Dorothea** (2022): Menschenhandel 2.0 – Digitalisierung des Menschenhandels in Deutschland. Entwicklungen und Handlungsempfehlungen. Berlin: Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e. V.

**Damrow, Miriam** (2018): Prävention sexueller Gewalt. In: Gysi, Jan / Rüegger, Peter (Hg.): Handbuch sexualisierte Gewalt. Therapie, Prävention und Strafverfolgung. Bern: Hogrefe

**Deutscher Bundestag** (02.03.1993): Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Leistungen an Asylbewerber, Drucksache 12/4451

**Deutscher Bundestag** (25.02.2015): Entwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung, Drucksache 18/4097

**Deutscher Bundestag** (06.07.2016): Empfehlung und Bericht des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz (6. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 18/4613 – Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates, Drucksache 18/9095

**Deutscher Bundestag** (09.10.2019): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Sozialen Entschädigungsrechts, Drucksache 19/13824

**Deutscher Bundestag** (08.11.2022): Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP. Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren, Drucksache 20/4327

**Deutscher Bundestag** (17.02.2023a): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Susanne Ferschl, Victor Perli, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Drucksache 20/5301. Mindestlohnbruch und Kontrollen zur Einhaltung des Mindestlohns in Deutschland

**Deutscher Bundestag** (24.03.2023b): Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 20. März 2023 eingegangenen Antworten der Bundesregierung, Drucksache 20/6142

**Deutscher Bundestag** (13.04.2023c): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Susanne Ferschl, Gökyay Akbulut, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Drucksache 20/6361. Arbeitsweise und Ermittlungstätigkeit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit

**Deutscher Bundestag** (27.11.2023d): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Völkerstrafrechts, Drucksache 20/9471

**Deutscher Bundestag** (07.02.2024a): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Postrechts (Postrechtsmodernisierungsgesetz - PostModG), Drucksache 20/10283

**Deutscher Bundestag** (22.04.2024b): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Heidi Reichinnek, Sören Pellmann, Susanne Ferschl, weiterer Abgeordneter und der Gruppe Die Linke - Drucksache 20/10821 - Gleichstellung und gleichwertige Lebensverhältnisse in Ost- und Westdeutschland, Drucksache 20/11157

**Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.** (November 2020): Empfehlungen des Deutschen Vereins zur bedarfsgerechten Unterbringung von Minderjährigen, die von Menschenhandel und Ausbeutung betroffen sind

**Deutsches Institut für Menschenrechte** (2019): Das Kindeswohl neu denken. Kinderrechtsbasierte Ermittlung und Bestimmung des Kindeswohls. Berlin

**Deutsches Institut für Menschenrechte** (2022a): Gesamtkonzept für zwei Berichterstattungsstellen zu geschlechtsspezifischer Gewalt und Menschenhandel. Berlin

**Deutsches Institut für Menschenrechte** (2022b): Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz. Entwurf eines Gesetzes zur Überarbeitung des Sanktionenrechts - Ersatzfreiheitsstrafe, Strafzumessung, Auflagen und Weisungen sowie Unterbringung in einer Erziehungsanstalt

**Deutsches Institut für Menschenrechte** (2022c): Verbot von in Zwangsarbeit hergestellten Produkten auf dem Unionsmarkt - zum Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung. Öffentliche Anhörung des Wirtschaftsausschusses des Bundesrates am 10. November 2022. Berlin

**Deutsches Institut für Menschenrechte** (24.02.2022d): EU-Lieferkettengesetz: Menschenrechtsinstitut begrüßt Richtlinienentwurf der EU-Kommission. Berlin. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/aktuelles/detail/eu-lieferkettengesetz-menschenrechtsinstitut-begruesst-richtlinienentwurf-der-eu> (abgerufen am 08.05.2024)

**Deutsches Institut für Menschenrechte** (2023a): Bericht über die Datenlage zu Menschenhandel in Deutschland. Grundlagen für ein Umsetzungsmonitoring zur Europaratskonvention gegen Menschenhandel. Berlin

**Deutsches Institut für Menschenrechte** (2023b): Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Völkerstrafgesetzbuches. Beitrag zum Beteiligungsverfahren des Bundesministeriums der Justiz. Berlin

**Deutsches Institut für Menschenrechte** (2023c): Individualbeschwerden beim UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Eine Handreichung für Betroffene, Zivilgesellschaft und Anwaltschaft. Berlin



**Deutsches Institut für Menschenrechte**

(2023d): Inhaltliche Ausgestaltung des Nationalen Aktionsplans der Bundesregierung zur Bekämpfung des Menschenhandels. Stellungnahme zum Diskussionspapier des BMFSFJ. Berlin

**Deutsches Institut für Menschenrechte**

(2023e): Institut begrüßt Ergänzung in § 46 Absatz 2 Satz 2 Strafgesetzbuch. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/aktuelles/detail/institut-begruessst-ergaenzung-in-46-absatz-2-satz-2-strafgesetzbuch> (abgerufen am 13.05.2024)

**Deutsches Institut für Menschenrechte**

(2024a): Unterstützung für Betroffene von Menschenhandel – Mindeststandards für die Zusammenarbeit von Behörden und Zivilgesellschaft. Handreichung zur Aus- und Umarbeitung von Kooperationsvereinbarungen. Berlin

**Deutsches Institut für Menschenrechte**

(23.04.2024b): Menschenrechtsinstitut begrüßt EU-weites Verbot von Produkten aus Zwangsarbeit. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/aktuelles/detail/menschenrechtsinstitut-begruessst-eu-weites-verbot-von-produkten-aus-zwangsarbeit> (abgerufen am 13.05.2024)

**Deutsches Institut für Menschenrechte**

(08.05.2024c): Ein Meilenstein: EU-Richtlinie zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/aktuelles/detail/ein-meilenstein-eu-richtlinie-zur-bekaempfung-von-gewalt-gegen-frauen-und-haueslicher-gewalt> (abgerufen am 22.05.2024)

**Deutsches Institut für Menschenrechte**

(2024d): Vorteile der EU-Lieferkettenrichtlinie. Ein Beitrag zur Debatte. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/vorteile-der-eu-lieferkettenrichtlinie> (abgerufen am 26.09.2024)

**Deutsches Institut für Menschenrechte**

(2024e): Änderungen der EU-Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer. Überblick über die wichtigsten Neuerungen. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/>

detail/aenderungen-der-eu-richtlinie-201136eu-zur-verhuetung-und-bekaempfung-des-menschenhandels-und-zum-schutz-seiner-opfer

**Deutsches Institut für Menschenrechte /**

**Deutsches Komitee für UNICEF** (2020): Gewaltschutz in Unterkünften für geflüchtete Menschen. Eine kinderrechtliche Analyse basierend auf einer Befragung der 16 Bundesländer. Köln

**Deutsches Institut für Menschenrechte /**

**Deutsches Komitee für UNICEF** (2023): „Das ist nicht das Leben“. Perspektiven von Kindern und Jugendlichen in Unterkünften für geflüchtete Menschen. Köln

**DGB Bundesvorstand** (2015): Standards und Profil

der Beratungsstellen des Projekts Faire Mobilität. Berlin

**DIMR Monitor** (2024): Befragung zur Umsetzung der Europaratskonvention gegen Menschenhandel bei Bund, Ländern und Zivilgesellschaft, 2024

**Drechsel, Benjamin** (2022): Die Bekämpfung von Menschenhandel: Rechtliche Entwicklungen, Schutzverfahren und aktuelle Herausforderungen. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN): Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

**Europäische Kommission. Generaldirektion**

**Migration und Inneres** (03.05.2024): Inception impact assessment. Proposal to recast Directive 2011/98/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=PI\\_COM:Ares\(2020\)7238503](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=PI_COM:Ares(2020)7238503) (abgerufen am 03.05.2024)

**Europäisches Parlament** (23.04.2024a): Verbot

von in Zwangsarbeit hergestellten Produkten auf dem EU-Binnenmarkt. <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20240419IPR20551/verbot-von-in-zwangsarbeit-hergestellten-produkten-auf-dem-eu-binnenmarkt> (abgerufen am 13.05.2024)



**Europäisches Parlament** (24.04.2024b): Parliament adopts Platform Work Directive. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240419IPR20584/parliament-adopts-platform-work-directive> (abgerufen am 08.05.2024)

**Europarat** (2005): Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings. No. 197. Warschau. <https://rm.coe.int/16800d3812> (abgerufen am 26.03.2024)

**Europarat** (2024): Sexuellen Missbrauch von Kindern im Internet verhindern. <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/prevent-child-sexual-abuse-online/#rules> (abgerufen am 08.05.2024)

**Eurostat** (2024): 10 093 registered victims of human trafficking in 2022. <https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/products-eurostat-news/w/ddn-20240124-1> (abgerufen am 22.05.2024)

**Faire Mobilität** (2021): Statistische Gesamtauswertung 2020: Deutscher Gewerkschaftsbund. <https://www.faire-mobilitaet.de/ueber-uns/++co++aed2a87e-1f90-11e7-8e3a-525400e5a74a> (abgerufen am 30.07.2024)

**Faire Mobilität** (2022): Statistische Gesamtauswertung 2021: Deutscher Gewerkschaftsbund. <https://www.faire-mobilitaet.de/ueber-uns/++co++96c0132a-dcea-11ed-90c1-001a4a160123> (abgerufen am 30.07.2024)

**Faire Mobilität** (2023): Statistische Gesamtauswertung 2022: Deutscher Gewerkschaftsbund. <https://www.faire-mobilitaet.de/ueber-uns/++co++cfe53040-35a2-11ec-a1f7-001a4a160123> (abgerufen am 30.07.2024)

**Faire Mobilität** (2024): Fallsammlung Kurier-Express-Paketdienst-Branche. Erfahrungen der Beratungspraxis arbeitsrechtlicher Beratungsstellen

**Fegert, Jörg u. a.** (2024): Die Methode der forensischen Glaubhaftigkeitsbegutachtung im deutschen Sprachraum – Ein interdisziplinäres Plädoyer für eine kritische Bestandsaufnahme zur Anwendung der sogenannten „Nullhypothese“ in unterschiedlichen Verfahrenskontexten: Arbeitsstab der Unabhängigen Beauftragten für Fragen des sexuellen Kindesmissbrauchs beim BMFSFJ

**Felbinger, Charlotte / Krug, Anne-Kathrin / Seitz, Tobias** (2024): „Ein bisschen sicherer als auf der Straße“. Unterkünfte für Betroffene von Arbeitsausbeutung in Deutschland. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

**Follmar-Otto, Petra / Rabe, Heike** (2009): Menschenhandel in Deutschland. Die Menschenrechte der Betroffenen stärken. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte; Stiftung „Erinnerung Verantwortung und Zukunft“. [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/Publikationen/Studie/studie\\_menschenhandel\\_in\\_deutschland.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Studie/studie_menschenhandel_in_deutschland.pdf) (abgerufen am 14.05.2024)

**Galletti, Ettore** (2024): Migrant workers: EU Council greenlights measures to reduce dependency on employers. <https://picum.org/blog/migrant-workers-eu-council-greenlights-measures-to-reduce-dependency-on-employers/> (abgerufen am 15.05.2024)

**Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings** (2004): Report Experts Group on Trafficking in Human Beings. Brüssel: Europäische Kommission. <https://documentation.lastradainternational.org/lsidocs/49%20Report%20of%20the%20Experts%20Group%20on%20Trafficking%20in%20Human%20Beings.pdf> (abgerufen am 03.06.2024)

**Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings** (2013): Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Malta. First evaluation round. Straßburg: Europarat

**Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings** (2014): Report Concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Being by Slovenia. First evaluation round. Straßburg: Europarat. <https://rm.coe.int/greta-2013-20-fgr-svn-with-comments-en/168078e393> (abgerufen am 05.06.2024)

**Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings** (2015): Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Germany. First evaluation round. Nichtamtliche Übersetzung. Straßburg: Europarat

**Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings** (2019a): 8th General Report on GRETA's Activities. Straßburg: Europarat. <https://rm.coe.int/8th-/168094b073> (abgerufen am 02.07.2024)

**Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings** (2019b): Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Germany. Second Evaluation Round. Straßburg: Europarat. <https://rm.coe.int/greta-2019-07-fgr-deu-en/1680950011> (abgerufen am 07.12.2021)

**Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings** (2024): Evaluation Report - Germany. Third evaluation round Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings. Straßburg: Europarat. <https://rm.coe.int/greta-evaluation-report-on-germany-third-evaluation-round-focus-access/1680b04977> (abgerufen am 10.07.2024)

**Hailbronner, Kay u. a.** (2023): Ausländerrecht. Kommentar, Stand Juni 2023. Heidelberg: Rehm

**Härtel, Sophia / Nguyễn, Thu Lan** (2022): Menschenhandel und Ausbeutung im Kontext des Ukrainekriegs. Eine Untersuchung aus Sicht spezialisierter Fachberatungsstellen zur Situation in Deutschland: Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e.V. [https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user\\_upload/medien/Publikationen\\_KOK/Menschenhandel\\_im\\_Kontext\\_des\\_Ukrainekrieges\\_-\\_Bericht\\_des\\_KOK-Ukraine\\_Projektes.pdf](https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user_upload/medien/Publikationen_KOK/Menschenhandel_im_Kontext_des_Ukrainekrieges_-_Bericht_des_KOK-Ukraine_Projektes.pdf)

**Hauptzollamt Saarbrücken** (23.06.2022): Zoll prüfte im Rahmen der europaweiten Joint Action Days. Aktion zum Thema „Menschenhandel, Zwangsarbeit und Ausbeutung der Arbeitskraft“. Saarbrücken. [https://www.zoll.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/Schwarzarbeitsbekaempfung/2022/y47\\_joint\\_action\\_days.html](https://www.zoll.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/Schwarzarbeitsbekaempfung/2022/y47_joint_action_days.html) (abgerufen am 21.06.2024)

**Herz, Annette / Minthe, Eric** (Januar 2006): Straftatbestand Menschenhandel. Verfahrenszahlen und Determinanten der Strafverfolgung: Bundeskriminalamt (BKA) Kriminalistisches Institut

**Hocks, Stephan** (2020). In: Dörig, Harald (Hg.): Handbuch Migrations- und Integrationsrecht, 2. Aufl. München: C.H. Beck

**Hoffmann, Ulrike**: Die Identifizierung von Opfern von Menschenhandel im Asylverfahren und im Fall der erzwungenen Rückkehr. Fokus-Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN): Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (abgerufen am 06.06.2024)

**Hoffmann, Ulrike / Rabe, Heike** (2014): Country report – Severe labour exploitation – Germany. Supporting victims of severe forms of labour exploitation in having access to justice in EU Member States. Germany, 2014: Deutsches Institut für Menschenrechte

**Hofmann, Rainer M.** (Hg.) (2023): Ausländerrecht. AufenthG, FreizügG/EU, Assoziationsrecht, EU-Abkommen, AsylG, GG, StAG, BVFG, 3. Auflage. Baden-Baden: Nomos.

**Hoher Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte** (2012): Human Rights Indicators. A Guide to Measurement and Implementation. New York

**Hökendorf, Jörn** (2024): § 12 SGB XIV. In: Gelhausen, Reinhard / Weiner, Bernhard (Hg.): SGB XIV Soziales Entschädigungsrecht mit Versorgungsmedizinverordnung (VersMedV) Kommentar, 8. Auflage

**Hüttenhoff, Frederic** (12.05.2022): Ausschussdrucksache 20(11)86. Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 16. Mai 2022: Deutscher Bundestag: Ausschuss für Arbeit und Soziales. <https://www.bundestag.de/resource/blob/894608/b6f4704270c4827f015d4c57c8a5f555/SN-Huettenhoff.pdf> (abgerufen am 20.06.2024)

**Informationsverbund Asyl&Migration** (2023): Bundesregierung startet Förderprogramm für behördenunabhängige Asylverfahrensberatung. <https://www.asyl.net/view/bundesregierung-startet-foerderprogramm-fuer-behoerdenunabhaengige-asylverfahrensberatung>

**International Labour Organization** (2013):

Decent work indicators: guidelines for producers and users of statistical and legal framework indicators, 2. Auflage. Genf. [https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@integration/documents/publication/wcms\\_229374.pdf](https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@integration/documents/publication/wcms_229374.pdf)

**International Labour Organization** (2024): Pro-

fits and poverty: The economics of forced labour. <https://www.ilo.org/publications/profits-and-poverty-economics-forced-labour-1> (abgerufen am 29.05.2024)

**Kärcher, Anneliese / Walser, Manfred** (2023):

Vereinbarkeit eines Direktanstellungsgebot in der Paketzustellung mit dem Verfassungs- und Unionsrecht. HSI Working Paper Nr. 18 2023

**Karpenstein, Johanna / Rohleder, Daniela**

(2021): Die Situation geflüchteter junger Menschen in Deutschland: Bundesfachverband unbegleitete minderjährige Flüchtlinge e. V.

**Karpenstein, Johanna / Rohleder, Daniela**

(2022): Die Situation geflüchteter junger Menschen in Deutschland: Bundesfachverband unbegleitete minderjährige Flüchtlinge e. V.

**Käsgen, Christiane** (2005): Länderfonds zur

Unterstützung von Opfern von Menschenhandel in Deutschland. Werkvertrag: KOK – Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e.V.

**Kirstein, Inga** (2021): Rechtsberatung des KOK

e.V. Bericht 2020/2021: KOK – Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e.V.

**Kirstein, Katrin I.** (Hg.) (2013): Entschädigung

nach dem Opferentschädigungsgesetz und der gesetzlichen Unfallversicherung. Betroffenen von Ausbeutung und Gewalt zu ihren Rechten verhelfen; eine Handreichung für Beratungsstellen. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

**Kluth, Winfried / Heusch, Andreas** (Hg.) (2024):

BeckOK Ausländerrecht, 41. Auflage

**Kluth, Winfried / Hornung, Ulrike / Koch, And-**

**reas** (Hg.) (2020): Handbuch Zuwanderungsrecht. § 25 AufenthG.

**KOK – Bundesweiter Koordinierungskreis**

**gegen Menschenhandel e.V.** (2016): Flucht & Menschenhandel. Schutz und Unterstützungsstrukturen für Frauen und Minderjährige. [https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user\\_upload/medien/Publikationen\\_KOK/KOK\\_Dossier\\_Flucht-und-Menschenhandel2016\\_WEB.pdf](https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user_upload/medien/Publikationen_KOK/KOK_Dossier_Flucht-und-Menschenhandel2016_WEB.pdf) (abgerufen am 16.07.2024)

**Krug, Anne-Kathrin** (2021): Rechte von Betroffe-

nen von Menschenhandel im Strafverfahren. Eine Untersuchung zur Umsetzung der Menschenhandelsrichtlinie 2011/36/EU in Deutschland. Berlin: Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e. V.

**Krug, Anne-Kathrin** (2023): Rechte von Betroffe-

nen von Menschenhandel im Ermittlungsverfahren. Eine Untersuchung zur Bedeutung von Betroffenenrechten für das Strafverfahren. Berlin: Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e. V.

**Landesamt für Einwanderung Berlin** (2024):

Verfahrenshinweisen zum Aufenthalt in Berlin. VAB: Landesamt für Einwanderung Berlin. <https://www.berlin.de/einwanderung/service/downloads/artikel.875097.php> (abgerufen am 07.06.2024)

**Lange, Tesseltje de / Falkenhain, Mariella**

(2024): Precarity prevented or reinforced? Migrants' right to change employers in the recast of the EU Single Permit Directive. In: *Frontiers in sociology* 8, S. 1267235

**Lindner, Christoph** (2014): Aufenthaltsmöglich-

keiten für Opfer von Menschenhandel aus Drittstaaten. Praxisgutachten im Auftrag des KOK e.V.: Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e. V.

**Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang** (2020): Primär-,

Sekundärdaten. [https://wlm.userweb.mwn.de/Ilmes/ilm\\_p20.htm](https://wlm.userweb.mwn.de/Ilmes/ilm_p20.htm)

**Lüter, Albrecht / Riese, Sarah / Sülzle, Almut** (2020): Berliner Monitoring Trans- und homophobe Gewalt. Schwerpunktthema lebensfeindliche Gewalt. Erste Ausgabe: Camino. <https://camino-werkstatt.de/downloads/Monitoring-trans-und-homophobe-Gewalt.pdf>

**Mendel, Jonathan / Sharapov, Kiril** (2024): Re-politicising Anti-Trafficking: Migration, labour, and the war in Ukraine. In: *Anti-Trafficking Review* 2024 (22), S. 52–73

**Ministerium für Soziales, Gesundheit und Integration Baden-Württemberg** (2023): Leitfaden zur Bekämpfung von Menschenhandel Baden-Württemberg. Stuttgart

**Niebler, Valentin** (2023): Tilting at Windmills?: To Really Be a Step Forward, the EU Directive Would Need to Address Loopholes Created Through Subcontracting. <https://verfassungsblog.de/tilting-at-windmills/>

**Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa** (2004): National Referral Mechanisms. Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons. A Practical Handbook, First edition. Warschau: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). <https://www.osce.org/files/f/documents/0/4/13967.pdf> (abgerufen am 12.04.2024)

**Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa** (2022): National referral mechanisms. Joining efforts to protect the rights of trafficked persons ; a practical handbook, Second edition. Warschau: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). [https://www.osce.org/files/f/documents/f/5/510551\\_2.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/f/5/510551_2.pdf) (abgerufen am 12.04.2024)

**Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa** (2023): Modernizing National Action Plans to strengthen States' anti-trafficking efforts. Wien: Office of the Special Representative and Coordinator for Combating Trafficking in Human Beings. [https://www.osce.org/files/f/documents/d/0/545419\\_1.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/d/0/545419_1.pdf) (abgerufen am 26.04.2024)

**Pichl, Maximilian:** Die Reform des Europäischen Asylsystems. In: *Asylmagazin* 2024 (4/5)

**Planitzer, Julia / Sax, Helmut** (Hg.) (2020): A Commentary on the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings: Edward Elgar Publishing

**Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM)** (2015): Role of Restrictive Migration Policies in Increasing the Vulnerability of Migrants to Irregularity, Exploitation and Trafficking. Presentation at the OSCE 15th Alliance against Trafficking in Persons Conference. Paris: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa / Europäische Union. <https://www.osce.org/files/f/documents/4/4/173571.pdf> (abgerufen am 03.06.2024)

**Polizeiliche Kriminalprävention der Länder und des Bundes** (2024): Menschenhandel - Ausbeutung von Menschen. <https://www.polizei-beratung.de/infos-fuer-betroffene/menschenhandel/> (abgerufen am 12.07.2024)

**Pro Asyl, Amnesty International, Forum Menschenrechte u. a.** (2023): Appell an die Bundesregierung zu ihrer Position zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems. Gemeinsames Statement von mehr als 60 Organisationen. [https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/Gemeinsames-Statement\\_GEAS\\_16.06.2023-3.pdf](https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/Gemeinsames-Statement_GEAS_16.06.2023-3.pdf) (abgerufen am 29.05.2024)

**Rabe, Heike / Leisering, Britta** (Hg.) (2018): Die Istanbul-Konvention. Neue Impulse für die Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

**Rat der Europäischen Union** (09.03.2023): Council conclusions setting the EU's priorities for the fight against serious and organised crime for EMPACT 2022-2025. Brüssel. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7101-2023-INIT/en/pdf> (abgerufen am 21.06.2024)

**Rat der Europäischen Union** (2024): Proposal for the Directive of the European Parliament and of the Council on improving working conditions in platform work (2021/0414(COD))



**Rat der Europäischen Union** (12.04.2024): Organisierte Kriminalität: Rat gibt grünes Licht für EU-Rechtsakt über die Abschöpfung und Einziehung von Vermögenswerten. <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2024/04/12/organised-crime-council-gives-green-light-for-eu-law-on-asset-recovery-and-confiscation/> (abgerufen am 14.05.2024)

**Renzikowski, Joachim** (2011): Analyse der geltenden Rechtsvorschriften zu Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung. In: KOK – Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e.V.: Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung. Berlin, S. 273–306

**Renzikowski, Joachim** (2017): Die Reform der §§ 232 ff. StGB. In: Kriminalpolitische Zeitschrift 2. (6), S. 358–366

**Renzikowski, Joachim** (2021a): § 180a StGB. In: Schäfer, Jürgen (Hg.): Münchener Kommentar zum StGB: C.H. Beck

**Renzikowski, Joachim** (2021b): § 232 StGB. In: Erb, Volker / Schäfer, Jürgen (Hg.): Münchener Kommentar zum StGB, 4. Auflage: C.H. Beck München

**Ruschmeier, René u. a.** (2024): Kostenstudie zum Hilfesystem für Betroffene von häuslicher und geschlechtsspezifischer Gewalt: Kienbaum Consultants International GmbH

**Shamir, Hila** (2012): A Labor Paradigm for Human Trafficking. In: UCLA Law Review 2012 (60), S. 76–136

**Skrivankova, Klara** (2010): Between decent work and forced labour: Examining the continuum of exploitation. ISBN: 9781859357828: Joseph Rowntree Foundation. ISBN: 9781859357828.

**SPD, BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN, FDP** (2021): Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP)

**Statistisches Bundesamt** (2018): Statistische Geheimhaltung in Bevölkerungsstatistiken. Einsatz der Fünferrundung in der Ausländerstatistik nach dem Ausländerzentralregister. [https://www.destatis.de/DE/Methoden/WISTA-Wirtschaft-und-Statistik/2018/03/geheimhaltung-bevoelkerungsstatistik-032018.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Methoden/WISTA-Wirtschaft-und-Statistik/2018/03/geheimhaltung-bevoelkerungsstatistik-032018.pdf?__blob=publicationFile)

**Statistisches Bundesamt** (2021): Rechtspflege. Strafverfolgung. 2020, Fachserie 10 Reihe 3

**Statistisches Bundesamt** (2022): Rechtspflege. Strafverfolgung. 2021, Fachserie 10 Reihe 3

**Statistisches Bundesamt** (2024): Glossar. Justiz und Rechtspflege: Abgeurteilte. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/Glossar/abgeurteilte.html>

**STOP dem Frauenhandel ökumenische gGmbH** (2024): JADWIGA Jahresbericht 2023

**Stoyanova, Vladislava** (2017): Human trafficking and slavery reconsidered. Conceptual limits and states' positive obligations in European law. Cambridge: Cambridge University Press.

**Suerhoff, Anna** (2023): Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Verbesserung der Rückführung. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

**Thym, Daniel / Hailbronner, Kay** (Hg.) (2022): EU Immigration and Asylum Law. Article-by-Article Commentary, 3. Auflage. München: C.H. Beck

**Töpfer, Eric** (2024): Risiken rassistischer Diskriminierung durch polizeiliche Datenverarbeitung. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

**UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes** (2013): Allgemeine Bemerkung Nr. 14/General comment No. 14 (abgerufen am 17.05.2024)

**UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes** (23.09.2022): Abschließende Bemerkungen zum kombinierten fünften und sechsten Staatenbericht Deutschlands. CRC/C/DEU/CO/5-6

**UN-Komitee zur Konvention gegen Rassismus** (21.12.2023): Concluding observations on the combined twenty-third to twenty-sixth reports of Germany

**US Department of State** (2021): Trafficking in Persons Report. June 2021

**vom Felde, Lisa / Flory, Lea / Baron, Jenny** (2020): Identifizierung besonderer Schutzbedürftigkeit am Beispiel von Personen mit Traumafolgestörungen. Status quo in den Bundesländern, Modelle und Herausforderungen: Bundesweite Arbeitsgemeinschaft der Psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer – BAfF e. V. [https://www.baff-zentren.org/wp-content/uploads/2020/11/BAfF\\_Reader\\_Identifizierung.pdf](https://www.baff-zentren.org/wp-content/uploads/2020/11/BAfF_Reader_Identifizierung.pdf) (abgerufen am 18.07.2024)

**vom Felde, Lisa / Träbert, Alva** (2022): Policy Paper – Empfehlungen zur systematischen Identifizierung besonderer Schutzbedarfe: Bundesweite Arbeitsgemeinschaft der Psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer – BAfF e. V. und Rosa Strippe e. V. [https://www.baff-zentren.org/wp-content/uploads/2023/03/PolicyPaper\\_besondere-Schutzbedarfe.pdf](https://www.baff-zentren.org/wp-content/uploads/2023/03/PolicyPaper_besondere-Schutzbedarfe.pdf) (abgerufen am 26.09.2024)

**Weatherburn, Amy** (2023): The Lived Experiences of Migrants in the EU with a Single Permit: Université libre de Bruxelles, Faculté Droit & Criminologie

**Weiner, Bernhard** (2024a): § 406i StPO. In: Graf, Jürgen (Hg.): BeckOK StPO mit RiStBV und Mistra, 51. Auflage

**Weiner, Bernhard** (2024b): § 406j StPO. In: Graf, Jürgen (Hg.): BeckOK StPO mit RiStBV und Mistra, 51. Auflage

**Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages**: Anspruch auf einen Dolmetscher gegenüber Behörden (abgerufen am 22.07.2024)

**Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages** (2022): Rechtsaufsicht des Bundes über Arbeitsschutzkontrollen der Länder. <https://www.bundestag.de/resource/blog/903708/d9fd8d8bb437ee97fe743d0579c2b20/WD-3-066-22-pdf.pdf> (abgerufen am 17.05.2024)

**Wrase, Michael u. a.** (2022): Zugang zum Recht in Berlin. Zwischenbericht explorative Phase: WZB Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

**Zingerle, Markus / Alionis, Dzhamalis** (2013): Männer als Betroffene von Menschenhandel in Österreich. Eine Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz im Rahmen des dritten Nationalen Aktionsplans zur Bekämpfung des Menschenhandels 2012–2014



## 9 Abbildungen

<b>Abbildung 1:</b>	Gesamtentwicklung der Fallzahlen 2020–2022	24
<b>Abbildung 2:</b>	Anzahl der Ermittlungsverfahren und identifizierten Betroffenen	28
<b>Abbildung 3:</b>	Anzahl Betroffener in Ermittlungsverfahren nach Ausbeutungsformen	29
<b>Abbildung 4:</b>	Anzahl betroffener Kinder und Jugendlicher in Ermittlungsverfahren zu Menschenhandel nach Geschlechtern (2020–2022)	32
<b>Abbildung 5:</b>	Durch den KOK erfasste Beratungsfälle nach Strafnormen (Zuordnung aus Sicht der Berater*innen)	35
<b>Abbildung 6:</b>	Anzahl der Beratungsfälle landesfinanzierter FBS nach Bundesländern	37
<b>Abbildung 7:</b>	Anzahl der Beratungsfälle nach Spezialisierung der FBS	38
<b>Abbildung 8:</b>	Anzahl der erfassten Beratungsfälle und Ratsuchenden von Faire Mobilität nach Branchen (2020–2023)	40
<b>Abbildung 9:</b>	Durch Faire Mobilität erfasste Ratsuchende nach Staatsangehörigkeiten (2020–2023)	41
<b>Abbildung 10:</b>	Anzahl der Beratungskontakte des Hilfetelefons nach Ausbeutungsformen (2020–2022)	44
<b>Abbildung 11:</b>	Anzahl der Bundesländer, in denen Behörden von FBS geschult wurden	84
<b>Abbildung 12:</b>	Anzahl der Schulungen durch FBS nach Bundesländern	84
<b>Abbildung 13:</b>	Maßnahmen zur Identifizierung Betroffener in Asylverfahren	86
<b>Abbildung 14:</b>	Anzahl der Arbeitgeberprüfungen und Personenbefragungen der FKS	91
<b>Abbildung 15:</b>	Art der Kontaktinitiierung zwischen Polizei und Betroffenen von Menschenhandel / sexuelle Ausbeutung	92

<b>Abbildung 16:</b> Anzahl der identifizierten potenziellen Betroffenen bei Joint Action Days	94
<b>Abbildung 17:</b> Höhe der Landesfinanzierung für FBS	101
<b>Abbildung 18:</b> Anzahl der Personen mit Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 4a AufenthG	127
<b>Abbildung 19:</b> Anzahl der Personen mit Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 4a AufenthG nach Staatsangehörigkeiten	130
<b>Abbildung 20:</b> Pyramide der Arbeitsausbeutung	177
<b>Abbildung 21:</b> Anzahl der eingeleiteten Ermittlungsverfahren der FKS zu Arbeitsausbeutung	179
<b>Abbildung 22:</b> Anzahl der eingeleiteten Ermittlungsverfahren der FKS zu Arbeitsausbeutung nach Bundesländern (2019–2023)	180
<b>Abbildung 23:</b> Anzahl der eingeleiteten Ermittlungsverfahren der FKS zu Arbeitsausbeutung nach Branchen (2019–2023)	181

## 10 Tabellen

<b>Tabelle 1:</b>	Anzahl Betroffener in Ermittlungsverfahren im Bereich Menschenhandel / sexuelle Ausbeutung nach häufigsten Herkunftsländern	31
<b>Tabelle 2:</b>	Anzahl Betroffener in Ermittlungsverfahren zu Menschenhandel / Arbeitsausbeutung nach häufigsten Herkunftsländern	32
<b>Tabelle 3:</b>	Ratsuchende nach häufigsten Herkunftsländern: Anteilig an Ratsuchenden mit Verdacht auf Menschenhandel / Arbeitsausbeutung und an allen Ratsuchenden bei Faire Mobilität (2020–2022)	41
<b>Tabelle 4:</b>	Anzahl der Verdachtsfälle in spezialisierten Beratungsstellen für Kinder- und Jugendschutz in Berlin nach Zielgruppen	46
<b>Tabelle 5:</b>	Anzahl der Täter*innen und Tatverdächtigen nach Strafnormen	49
<b>Tabelle 6:</b>	Indikatoren für das Monitoring des strategischen und institutionellen Rahmens	60
<b>Tabelle 7:</b>	Strategiedokumente mit Maßnahmen gegen Menschenhandel der Bundesländer	62
<b>Tabelle 8:</b>	Runde Tische und Gremien zur Koordination mit dem Schwerpunkt Menschenhandel nach Bundesländern	64
<b>Tabelle 9:</b>	Indikatoren für das Monitoring von Präventionsmaßnahmen	69
<b>Tabelle 10:</b>	Kampagnen und Programme der Bundesländer zur Sensibilisierung für das Thema Menschenhandel	71
<b>Tabelle 11:</b>	Landesfinanzierte Beratungsstellen für Sexarbeiter*innen nach Zielgruppen (Stand 2022)	74
<b>Tabelle 12:</b>	Landesfinanzierte arbeitsrechtliche Beratungsstellen für Migrant*innen (Stand 2022)	75
<b>Tabelle 13:</b>	Vorgaben der Bundesländer zum Gewaltschutz in Unterkünften für Geflüchtete (Stand 2022)	77
<b>Tabelle 14:</b>	Maßnahmen der Bundesländer zum Gewaltschutz in Unterkünften für Geflüchtete (Stand 2022)	79

<b>Tabelle 15:</b> Indikatoren für das Monitoring von Maßnahmen zur Identifizierung von Betroffenen	82
<b>Tabelle 16:</b> Indikatoren für das Monitoring für Maßnahmen zur Unterstützung Betroffener	98
<b>Tabelle 17:</b> Landesgeförderte FBS zu Menschenhandel differenziert nach Mandaten (Stand 2022)	99
<b>Tabelle 18:</b> Anzahl der Vollzeitäquivalente für Fachberatung zu Menschenhandel	102
<b>Tabelle 19:</b> Landesfinanzierte Schutzeinrichtungen für Betroffene von Menschenhandel (Stand 2022)	106
<b>Tabelle 20:</b> Schutzeinrichtungen für von Gewalt betroffene Frauen (Stand 2022)A	108
<b>Tabelle 21:</b> Landesfinanzierung zur Unterstützung Betroffener im Einzelfall (2020–2022)	109
<b>Tabelle 22:</b> Indikatoren für das Monitoring von Maßnahmen zur Gewährleistung der Erholungs- und Bedenkzeit	115
<b>Tabelle 23:</b> Erteilte Bedenk- und Stabilisierungsfristen im Land Berlin (2023)	119
<b>Tabelle 24:</b> Indikatoren für das Monitoring von Maßnahmen zur Gewährleistung verlängerbarer Aufenthaltstitel	121
<b>Tabelle 25:</b> Anzahl der Personen mit Aufenthaltstiteln nach § 25 Abs. 4a und Abs. 4b AufenthG nach Bundesländern	129
<b>Tabelle 26:</b> Indikatoren für das Monitoring von Maßnahmen zur Entschädigung von Betroffenen	133
<b>Tabelle 27:</b> Anzahl der eingeleiteten Ermittlungsverfahren der FKS zu § 11 Abs. 1 Nr. 3 SchwarzArbG nach Bundesländern (2019–2023)	182
<b>Tabelle 28:</b> Anzahl der eingeleiteten Ermittlungsverfahren der FKS zu § 11 Abs. 1 Nr. 3 SchwarzArbG nach Branchen (2019–2023)	182
<b>Tabelle 29:</b> Weitere Beratungsthemen bei Beratungsfällen von Faire Mobilität mit Verdacht auf Menschenhandel / Arbeitsausbeutung (2020–2023) (10 Häufigste)	183

## 11 Abkürzungen

<b>AA</b>	Arbeitsausbeutung
<b>Abs.</b>	Absatz
<b>AEntG</b>	Arbeitnehmer-Entsendegesetz
<b>AK</b>	Arbeitskreis
<b>ArbGG</b>	Arbeitsgerichtsgesetz
<b>Art.</b>	Artikel
<b>AsylbLG</b>	Asylbewerberleistungsgesetz
<b>AsylG</b>	Asylgesetz
<b>AufenthG</b>	Aufenthaltsgesetz
<b>AÜG</b>	Arbeitnehmerüberlassungsgesetz
<b>AVB</b>	Asylverfahrensberatung
<b>AZR</b>	Ausländerzentralregister
<b>BaFf</b>	Bundesweite Arbeitsgemeinschaft der Psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer
<b>BaFzA</b>	Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben
<b>BAMF</b>	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
<b>BB</b>	Land Brandenburg
<b>BBMeZ</b>	Beratung für Betroffene von Menschenhandel und Zwangsprostitution
<b>BE</b>	Land Berlin
<b>BerHG</b>	Beratungshilfegesetz
<b>BeschV</b>	Beschäftigungsverordnung
<b>BGB</b>	Bürgerliches Gesetzbuch

<b>BA</b>	Bundeskriminalamt
<b>BKK</b>	Bundeskooperationskonzept
<b>B-L-AG</b>	Bund-Länder-Arbeitsgruppe
<b>BMAS</b>	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
<b>BMF</b>	Bundesministerium der Finanzen
<b>BMFSFJ</b>	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
<b>BMI</b>	Bundesministerium des Innern und für Heimat
<b>BMJ</b>	Bundesministerium der Justiz
<b>BMZ</b>	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
<b>BPol</b>	Bundespolizei
<b>BRAO</b>	Bundesrechtsanwaltsordnung
<b>Buchst.</b>	Buchstabe
<b>Bufas e.V.</b>	Bündnis der Fachberatungsstellen für Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter
<b>BumF</b>	Bundesfachverband für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge e.V.
<b>BVG</b>	Bundesverfassungsgesetz
<b>BW</b>	Land Baden-Württemberg
<b>BY</b>	Freistaat Bayern
<b>BzKJ</b>	Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz
<b>CESCR</b>	Committee on Economic, Social and Cultural Rights (UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte)
<b>CSDDD</b>	EU-Richtlinie zu unternehmerischen Sorgfaltspflichten im Bereich der Nachhaltigkeit
<b>DA-Asyl</b>	Dienstanweisung Asyl
<b>DDG</b>	Digitale-Dienste-Gesetz



---

<b>Destatis</b>	Statistisches Bundesamt
<b>DGB</b>	Deutscher Gewerkschaftsbund
<b>DIMR</b>	Deutsches Institut für Menschenrechte
<b>DRA</b>	Deutsche Richterakademie
<b>DSA</b>	Digital Services Act
<b>ECPAT e.V.</b>	End Child Prostitution, Child Pornography & Trafficking of Children for Sexual Purposes (Arbeitsgemeinschaft zum Schutz der Kinder vor sexueller Ausbeutung)
<b>EGMR</b>	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
<b>EGZPO</b>	Gesetz, betreffend die Einführung der Zivilprozessordnung
<b>EMN</b>	Europäisches Migrationsnetzwerk
<b>EMPACT</b>	European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats
<b>EMRK</b>	Europäische Menschenrechtskonvention
<b>ESF</b>	Europäischer Sozialfonds
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>EUAA</b>	Asylagentur der Europäischen Union
<b>EuGH</b>	Gerichtshof der Europäischen Union
<b>EUV</b>	Vertrag über die Europäische Union
<b>EWR</b>	Europäischer Wirtschaftsraum
<b>FBS</b>	Spezialisierte Fachberatungsstelle für Betroffene von Menschenhandel
<b>FDZ</b>	Forschungsdatenzentrum (des BAMF)
<b>ff.</b>	folgend
<b>FKS</b>	Finanzkontrolle Schwarzarbeit
<b>FreizügG/EU</b>	Freizügigkeitsgesetz/EU
<b>GEAS</b>	Gemeinsames Europäisches Asylsystem

---

<b>GFK</b>	Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28.07.1951, genannt Genfer Flüchtlingskonvention
<b>GG</b>	Grundgesetz
<b>GRETA</b>	Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (Expertengruppe des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels)
<b>GUV</b>	Gesetzliche Unfallversicherung
<b>GVG</b>	Gerichtsverfassungsgesetz
<b>GZD</b>	Generalzolldirektion
<b>HB</b>	Freie Hansestadt Bremen
<b>HE</b>	Land Hessen
<b>HH</b>	Freie Hansestadt Hamburg
<b>HilfetelefonG</b>	Hilfetelefontgesetz
<b>ILO</b>	International Labour Organisation (Internationale Arbeitsorganisation)
<b>i.S.d.</b>	Im Sinne der/des
<b>i.V.m.</b>	In Verbindung mit
<b>JGG</b>	Jugendgerichtsgesetz
<b>KFN</b>	Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen e.V.
<b>Kiju</b>	Kinder und Jugendliche
<b>KOK</b>	Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e.V.
<b>LAP</b>	Landesaktionsplan
<b>LEA</b>	Berliner Landesamt für Einwanderung
<b>LFSH</b>	Landesfrauenrat Schleswig-Holstein
<b>LKA, LKÄ</b>	Landeskriminalamt, Landeskriminalämter
<b>LkSG</b>	Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz
<b>MARiS</b>	Fachverfahren Migrations-Asyl-Reintegrationssystem

---

<b>MFFKI</b>	Ministerium für Familie, Frauen, Kultur und Integration Rheinland-Pfalz
<b>MH</b>	Menschenhandel
<b>MH/AA</b>	Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung
<b>MHKBG</b>	Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung NRW
<b>MH/KiJu</b>	Menschenhandel mit Kindern und Jugendlichen
<b>MH/sexA</b>	Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung
<b>MIBS</b>	Ministerium für Inneres, Bauen und Sport Saarland
<b>MILIG</b>	Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport Schleswig-Holstein
<b>MiLoG</b>	Mindestlohngesetz
<b>MV</b>	Land Mecklenburg-Vorpommern
<b>N</b>	Anzahl
<b>NAP</b>	Nationaler Aktionsplan
<b>NI</b>	Land Niedersachsen
<b>NKS</b>	Nationale Kontaktstelle
<b>NRM</b>	National Referral Mechanism (Nationaler Verweisungsmechanismus)
<b>NW</b>	Land Nordrhein-Westfalen
<b>ODIHR</b>	Office for Democratic Institutions and Human Rights (Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte)
<b>OEG</b>	Opferentschädigungsgesetz
<b>OHCHR</b>	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte)
<b>OSZE</b>	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
<b>PKS</b>	Polizeiliche Kriminalstatistik
<b>PostModG</b>	Postrechtsmodernisierungsgesetz

---

<b>ProstG</b>	Prostitutionsgesetz
<b>ProstSchG</b>	Prostituiertenschutzgesetz
<b>ProstSchG – AG LSA</b>	Ausführungsgesetze des Landes Sachsen-Anhalt zum Prostitutionsschutzgesetz
<b>PSZ</b>	Psychosoziale Zentren für Geflüchtete
<b>RiStBV</b>	Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren
<b>RL</b>	Richtlinie
<b>RP</b>	Land Rheinland-Pfalz
<b>RVG</b>	Rechtsanwaltsvergütungsgesetz
<b>S.</b>	Seite
<b>SchwarzArbG</b>	Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz
<b>SenASGIVA</b>	Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung Berlin
<b>SenBJF</b>	Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie Berlin
<b>sexA</b>	Sexuelle Ausbeutung
<b>SGB</b>	Sozialgesetzbuch
<b>SGG</b>	Sozialgerichtsgesetz
<b>SH</b>	Land Schleswig-Holstein
<b>SL</b>	Land Saarland
<b>SN</b>	Freistaat Sachsen
<b>ST</b>	Land Sachsen-Anhalt
<b>StGB</b>	Strafgesetzbuch
<b>StMAS</b>	Bayerisches Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales
<b>StPO</b>	Strafprozessordnung
<b>TAV</b>	Traumaambulanzverordnung
<b>TH</b>	Land Thüringen
<b>THB</b>	Trafficking in human beings

---

<b>UBSKM</b>	Unabhängige Beauftragte für Fragen des sexuellen Kindesmissbrauchs
<b>UMF</b>	Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge
<b>UN</b>	United Nations (Vereinte Nationen)
<b>UNICEF</b>	nited Nations International Children's Emergency Fund (Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen)
<b>Vermi/Utot</b>	Vermisste / Unbekannte Tote
<b>VStGB</b>	Völkerstrafgesetzbuch
<b>VZÄ</b>	Vollzeitäquivalente
<b>Ziff.</b>	Ziffer
<b>ZPO</b>	Zivilprozessordnung

## 12 Glossar

### Abgeurteilte

Abgeurteilte im Sinne der Strafverfolgungsstatistik sind „Angeklagte, gegen die Strafbefehle erlassen wurden bzw. Strafverfahren nach Eröffnung des Hauptverfahrens durch Urteil oder Einstellungsbeschluss rechtskräftig abgeschlossen worden sind. Darunter fallen verurteilte Personen und solche, gegen die andere Entscheidungen (u.a. Einstellung, Freispruch) getroffen wurden.“<sup>626</sup>

### Arbeitsausbeutung

Der Begriff Arbeitsausbeutung umfasst ein breites Spektrum schlechter Arbeitsverhältnisse. Im deutschen Recht stellen Verstöße gegen die §§ 232 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. b (Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung), 232b (Zwangslarbeit) und 233 StGB (Ausbeutung der Arbeitskraft) Extremformen der Arbeitsausbeutung unter Strafe. Weitere Normen stellen ebenfalls strafbewährte Formen der Arbeitsausbeutung dar. Bei § 10 SchwarzArbG und § 15a Abs. 1 AÜG wird etwa die Beschäftigung von illegal aufhältigen Personen zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen unter Strafe gestellt. § 291 Abs. 1 Nr. 3 StGB erfasst Lohnwucher.

### Ausländerzentralregister (AZR)

Im Ausländerzentralregister sind Daten von Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit gespeichert, die sich in Deutschland aufhalten. Die Speicherung und Übermittlung der im Register gespeicherten Daten soll mit der Durchführung ausländer- oder asylrechtlicher Vorschriften betraute Behörden und andere öffentliche Stellen unterstützen. Im sogenannten „allgemeinen Datenbestand“ werden Daten von Personen erfasst, die nicht nur vorübergehend (mindestens 3 Monate) im Inland leben oder gelebt haben. Eine separate Visadatei enthält Daten der Visumantragsteller\*in-

nen, die sich in der Regel kürzer in Deutschland aufhalten.<sup>627</sup>

### Bedenk- und Stabilisierungsfrist

Für Menschen aus Drittstaaten, bei denen Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie von Menschenhandel betroffen sein könnten, regelt § 59 Abs. 7 AufenthG unter bestimmten Voraussetzungen eine Bedenk- und Stabilisierungsfrist, die als verlängerte Ausreisefrist erteilt wird. Diese beträgt mindestens drei Monate.

### Betroffene

Der Begriff wird synonym zum kriminologischen Begriff des Opfers verwendet. Im Kontext sexualisierter Gewalt und Menschenhandel ist der Begriff „Opfer“ umstritten, da er Schwäche, Passivität, Hilflosigkeit, mitunter auch eine Abwertung der betroffenen Person nahelegt. Der Begriff Betroffene soll eine solche Konnotation vermeiden und die Aktivität und Selbstermächtigung von Personen betonen.

### Drittstaaten

Als Drittstaaten werden Staaten bezeichnet, die keine Mitgliedsstaaten der Europäischen Union sind.

### Erholungs- und Bedenkzeit

Die Erholungs- und Bedenkzeit ist eine mindestens 30-tägige Phase, während der bei Vorliegen von konkreten Anhaltspunkten dafür, dass es sich um eine von Menschenhandel betroffene Person handelt, Schutz und Unterstützung nach Art. 12 Abs. 1 und Abs. 2 der Europaratskonvention zu gewähren ist. Die Erholungs- und Bedenkzeit soll den Betroffenen ermöglichen, sich zu erholen, sich dem Einflussbereich der Täter\*innen zu entziehen und eine Entscheidung darüber zu treffen, ob sie

<sup>626</sup> Statistisches Bundesamt (2021), S. 13.

<sup>627</sup> Statistisches Bundesamt (o.J.): Verwaltungsdateninformationsplattform: Ausländerzentralregister. <https://www.verwaltungsdaten-informationsplattform.de/SharedDocs/Regiter/Auslaenderzentralregister.html> (abgerufen am 17.07.2024).



mit den Strafverfolgungsbehörden kooperieren möchten. Während dieses Zeitraums darf keine aufenthaltsbeendende Maßnahme gegen sie vollstreckt werden. Die Erholungs- und Bedenkzeit gilt in Deutschland mit der erweiterten Ausreisefrist nach § 59 Abs. 7 AufenthG (Bedenk- und Stabilisierungsfrist, s.o.) als umgesetzt.

### **Hellfeld / Dunkelfeld / Graufeld**

Im Gegensatz zum kriminalstatistischen Hellfeld bezeichnet man als Dunkelfeld die Straftaten, die der Polizei nicht bekannt werden.<sup>628</sup> Als Graufeld werden die Fälle bezeichnet, die nicht in Kriminalstatistiken erfasst werden, jedoch in anderer Form bekannt werden, weil sich Betroffene beispielsweise an Beratungsstellen wenden und sie dort erfasst werden.

### **Menschenhandel / Arbeitsausbeutung**

Der Begriff Menschenhandel / Arbeitsausbeutung beschränkt sich nicht allein auf das Anwerben, Befördern, Verbringen, etc. von Menschen unter Ausnutzung ihrer Zwangslage, um sie durch eine Beschäftigung auszubeuten, sondern umfasst auch das darauffolgende Veranlassen zu einer ausbeuterischen Beschäftigung und die Ausbeutung selbst. Diese Handlungen sind in Deutschland in § 232 StGB Menschenhandel § 232b StGB Zwangsarbeit und § 233 StGB Ausbeutung der Arbeitskraft unter Strafe gestellt.

### **Menschenhandel / sexuelle Ausbeutung**

Der Begriff Menschenhandel / sexuelle Ausbeutung beschränkt sich nicht allein auf das Anwerben, Befördern, Verbringen, etc. von Menschen unter Ausnutzung ihrer Zwangslage, um sie durch sexuelle Handlungen auszubeuten, sondern umfasst auch das darauffolgende Veranlassen zu ausbeuterischen sexuellen Handlungen und die Ausbeutung selbst. Diese Handlungen sind in Deutschland in § 232 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. a StGB Menschenhandel, § 232a Zwangsprostitution und § 180a StGB Ausbeutung von Prostituierten sowie § 181a StGB Zuhälterei unter Strafe gestellt.

### **Non-Punishment Prinzip / Clause**

Das Non-Punishment Prinzip zielt darauf ab, Betroffene von Menschenhandel vor der Bestrafung für rechtswidrige Handlungen zu schützen, die sie im Zuge oder als unmittelbare Folge des Menschenhandels begangen haben.

### **Primärdaten / Sekundärdaten**

Bei der Auswertung von Primärdaten haben Forschende die Erhebung der Daten in der Regel selbst konzipiert und durchgeführt. Bei der Auswertung von Sekundärdaten greifen Forschende auf Daten zurück, deren Erhebung von anderen Stellen und möglicherweise zu einem anderen Zweck konzipiert und durchgeführt wurde.<sup>629</sup>

### **Spezialisierte Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel (FBS)**

Definition des KOK:<sup>630</sup> Spezialisierte Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel (FBS) sind Nichtregierungsorganisationen, die Beratung und Unterstützung für Betroffene von Menschenhandel anbieten. Die FBS bieten den Betroffenen konkrete Hilfe an, u. a. je nach Angebot und Ausstattung, psycho-soziale Beratung und Betreuung, Kriseninterventionen, Unterstützungsangebote, Schutzwohnungen oder Vermittlung von sicherer Unterbringung, Vermittlung von rechtlicher Beratung sowie medizinischer und psychologischer Versorgung, Vermittlung von Sozialleistungen zur Existenzsicherung, Begleitung zu asylrechtlichen und strafrechtlichen Anhörungen und Zeug\*innenaussagen, Begleitung im Strafverfahren, Kooperation mit Behörden, Ämtern und Institutionen und Vermittlung an weitere Beratungsstellen nach Bedarf. Dabei stehen die Unterstützungsangebote allen Betroffenen offen, unabhängig davon, ob sie mit den Strafverfolgungsbehörden kooperieren oder nicht. Ihre Angebote sind kostenfrei und anonym. Die im KOK zusammengeschlossenen Fachberatungsstellen arbeiten nach gemeinsamen Leitprinzipien und Qualitätsstandards.

<sup>628</sup> Bundeskriminalamt (o.J.): Kriminalstatistisch-kriminologische Analysen und Dunkelfeldforschung. [https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Forschung/ForschungsprojekteUndErgebnisse/Dunkelfeldforschung/dunkelfeldforschung\\_node.html](https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Forschung/ForschungsprojekteUndErgebnisse/Dunkelfeldforschung/dunkelfeldforschung_node.html) (abgerufen am 16.07.2024).

<sup>629</sup> Ludwig-Mayerhofer (2020).

<sup>630</sup> Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e. V. (o.J.).

**Verurteilte**

Verurteilte im Sinne der Strafverfolgungsstatistik sind „Angeklagte, gegen die nach allgemeinem Strafrecht Freiheitsstrafe, Strafarrest oder Geldstrafe (auch durch einen rechtskräftigen Strafbefehl) verhängt worden ist, oder deren Straftat nach Jugendstrafrecht mit Jugendstrafe, Zuchtmitteln oder Erziehungsmaßnahmen geahndet wurde. Verurteilt werden kann nur eine Person, die im Zeitpunkt der Tat strafmündig, d.h. 14 Jahre oder älter, war.“ Im Unterschied zu „Abgeurteilten“ (s.o.) sind hier freigesprochene Angeklagte nicht miterfasst.<sup>631</sup>

---

<sup>631</sup> Statistisches Bundesamt (2021), S. 15.

# 13 Anhang

Weiterführende Informationen zu den erhobenen Daten und verwendeten Methoden finden Sie online unter: [www.dimr.de/monitor-menschenhandel](http://www.dimr.de/monitor-menschenhandel)



## 13.1 Liste der Datenanhänge

- Datenanhang 1** Beratungsfälle in Fachberatungsstellen je 1 Mio. Einwohner\*innen
- Datenanhang 2** Koordinierende Gremien in den Bundesländern
- Datenanhang 3** Gewaltschutz in Unterkünften für Geflüchtete
- Datenanhang 4** Übersicht Fachberatungsstellen
- Datenanhang 5** Finanzierung für Fachberatungsstellen und Vollzeitäquivalente je 1 Mio. Einwohner\*innen
- Datenanhang 6** Schutzeinrichtungen für Betroffene von Menschenhandel je 1 Mio. Einwohner\*innen
- Datenanhang 7** Schutzeinrichtungen für Frauen je 1 Mio. Einwohner\*innen
- Datenanhang 8** Folgeaufenthaltstitel für Betroffene

## 13.2 Liste der Methodenanhänge

- Methodenanhang 1** Metadatenblätter der Indikatoren
- Methodenanhang 2** Erhebungsraster für Bundesbehörden
- Methodenanhang 3** Fragebogen für Bundesländer
- Methodenanhang 4** Leitfaden der Fokusgruppendifkussion mit Fachberatungsstellen









## Impressum

### HERAUSGEBER

Deutsches Institut für Menschenrechte  
Zimmerstraße 26/27 | 10969 Berlin  
Tel.: 030 259 359-0 | Fax: 030 259 359-59  
info@institut-fuer-menschenrechte.de  
www.institut-fuer-menschenrechte.de

BERICHT | 2., korr. Auflage, Dezember 2024  
ISBN 978-3-949459-62-7 (PDF)  
ISBN 978-3-949459-63-4 (Print)

### ZITIERVORSCHLAG

Deutsches Institut für Menschenrechte (2024):  
Monitor Menschenhandel in Deutschland –  
Erster periodischer Bericht. Berlin

### LIZENZ



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

## Gefördert vom:



Bundesministerium  
für Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend

### SATZ

MediaCompany

### DRUCK

Druck- und Verlagshaus Zarbock GmbH & Co. KG

Gedruckt auf 100 % Altpapier



**RECYCLED**  
Papier aus Recyclingmaterial  
Paper made from recycled material  
FSC® C003425



[www.blauer-engel.de/uz195](http://www.blauer-engel.de/uz195)

- ressourcenschonend und umweltfreundlich hergestellt
- emissionsarm gedruckt
- überwiegend aus Altpapier **AR1**

Dieses Druckerzeugnis ist mit dem Blauen Engel ausgezeichnet.

**Deutsches Institut für Menschenrechte**

Zimmerstraße 26/27  
10969 Berlin

[www.institut-fuer-menschenrechte.de](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de)