

Menschenhandel in Deutschland

Die Menschenrechte der Betroffenen stärken

Autorinnen: Petra Follmar-Otto / Heike Rabe

Ergebnisse und Empfehlungen der Studie

Teil A

Ein Menschenrechtsansatz gegen Menschenhandel

Internationale Verpflichtungen und Stand der Umsetzung in Deutschland

Petra Follmar Otto

Die Studie „Menschenhandel in Deutschland - Die Menschenrechte der Betroffenen stärken“ entwickelt auf der Grundlage der menschenrechtlichen Verpflichtungen und insbesondere der neueren spezialisierten völkerrechtlichen Abkommen zu Menschenhandel Elemente eines Menschenrechtsansatzes gegen Menschenhandel und leitet daraus Empfehlungen für die deutsche Politik ab.

Ergebnisse:

Menschenrechtsansatz gegen Menschenhandel

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

Dies hat Implikationen für folgende Handlungsfelder:

- **Prävention in den Herkunftsländern**

Ein Menschenrechtsansatz gegen Menschenhandel muss zunächst berücksichtigen, dass Menschenrechtsverletzungen in den Herkunftsländern zu den *Ursachen* von Menschenhandel zählen. Sollen Präventionsansätze in den Herkunftsländern wirksam werden, müssen sie diese Ursachen adäquat berücksichtigen und sich in den Kontext von Maßnahmen zur Förderung der Menschenrechte in den Herkunftsstaaten einordnen. Besondere Relevanz können dabei Maßnahmen zur Verwirklichung der Rechte auf Bildung und Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Schutz von Frauen vor Gewalt sowie zum Abbau von Diskriminierungen von Frauen und ethnischen sowie sexuellen Minderheiten besitzen.

- **Gestaltung von Migrationsprozessen**

Menschenhandel geschieht überwiegend, wenn auch nicht ausschließlich im Kontext von Migrationsbewegungen. Migrationspolitiken müssen so ausgestaltet sein, dass Migrantinnen und Migranten ihre Menschenrechte tatsächlich wahrnehmen können. Dazu müssen deren spezifische Situation und ihre besondere Vulnerabilität berücksichtigt werden.

Aufenthaltsrechtliche Regelungen, die Menschenhandel begünstigen, indem sie es den Tätern erleichtern, Menschen in Abhängigkeitsverhältnisse zu bringen, sind zu vermeiden. Dies kann etwa bei der Bindung eines Aufenthaltstitels an das Bestehen eines konkreten Arbeitsverhältnisses der Fall sein.

Nach der Europaratskonvention sollen die Staaten die Eröffnung legaler Wege der Arbeitsmigration als einen Präventionsansatz gegen Menschenhandel berücksichtigen sowie Betroffenen schon in den Herkunftsländern über die rechtlichen Bedingungen von Migration und Arbeitsaufnahme in den Zielländern sowie über Hilfs- und Beratungsangebote für Betroffene von Menschenhandel und Zwangsarbeit informieren. Dadurch werden den Betroffenen Entscheidungen ermöglicht und sie sind gegen Fehlinformationen durch die Händler abgesichert.

- **Eigenständige Opferrechte**

Betroffene von Menschenhandel haben - wie alle Einwohnerinnen und Einwohner eines Staates - Ansprüche aus den politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, politischen und justiziellen Menschenrechten. Diese Rechte sind unabhängig vom Bestehen eines legalen Aufenthaltsstatus. Grundlegende Rechte wie etwa das Recht auf Gesundheit, das Recht auf körperliche und psychische Integrität, die Einhaltung der strikten menschenrechtlichen Voraussetzungen des Freiheitsentzuges oder das Recht auf Zugang zu Rechtsmitteln und Entschädigung dürfen daher nicht von der Bereitschaft zur Mitwirkung als Zeugin oder Zeuge im Strafverfahren abhängig gemacht werden.

- **Gestaltung von Rückkehr und Rückführung**

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

Empfehlungen:

- **Ratifikation und Umsetzung der Europaratskonvention**

Die lange angekündigte Ratifikation der Europaratskonvention gegen Menschenhandel sollte zügig erfolgen.

Menschenhandel, insbesondere Frauenhandel in die Prostitution, ist in Deutschland im vergangenen Jahrzehnt auf die politische Agenda gerückt und praktische Verbesserungen für die Betroffenen sind insbesondere durch die engagierte Arbeit von Kooperationsstrukturen- und den Aufbau einer nichtstaatlichen Beratungs- und Unterstützungsstruktur erreicht worden. Die Ratifikation der Europaratskonvention sollte nun in Deutschland zum Anlass genommen werden, die Politik zu Menschenhandel auf den Prüfstand zu stellen.

- **Abkehr von der Dominanz der Strafverfolgung hin zu einem menschenrechtlichen Ansatz an (Arbeits-) Migration**

Das Vorgehen gegen Menschenhandel, sowohl zum Zweck der kommerziellen sexuellen Ausbeutung wie zur Arbeitsausbeutung, sollte eingebettet werden in ein

menschenrechtliches Gesamtkonzept im Umgang mit legaler und illegaler Arbeitsmigration. Hierfür sind bestehende Regelungen des Aufenthalts- und Arbeitserlaubnisrechtes daraufhin zu überprüfen, ob sie die Entstehung von Zwangs- und Ausbeutungssituationen fördern. Die Eröffnung legaler Migrationsmöglichkeiten sollte verstärkt erwogen werden. Die Betroffenen sollten in der Durchsetzung ihrer Rechte in der Arbeit durch Informationen, Verfahrenserleichterungen und durch einen Ausschluss der Meldepflicht der Arbeitsgerichte gegenüber den Ausländerbehörden gestärkt werden.

- **Abkopplung der Opferrechte von der Strafverfolgung**

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

- **Menschenrechtliches Monitoring und Evaluierung der Maßnahmen gegen Menschenhandel**

Die Menschenrechte verpflichten die Staaten nicht nur, Maßnahmen gegen Menschenhandel zu ergreifen. Diese Maßnahmen müssen sich wiederum am Maßstab der Menschenrechte messen lassen: Sie dürfen keine diskriminierenden Wirkungen entfalten oder die Betroffenen in ihren Menschenrechten verletzen. Zudem müssen sie den Betroffenen nicht nur rechtlichen, sondern auch faktischen Zugang zu ihren Rechten gewährleisten. Dazu gehört die Herstellung von Rechtsklarheit und Rechtssicherheit, angemessene Information der Betroffenen über ihre Rechte sowie der Abbau von Hürden bei der Wahrnehmung der Rechte. Deutschland sollte in Konsultation mit Nichtregierungsorganisationen eine Evaluation des bislang erreichten Standes anhand dieser menschenrechtlichen Prinzipien durchführen. Dabei sollte auch bewertet werden, inwieweit der bislang beschrittene Weg, über Kooperationsstrukturen und untergesetzliche Regelungen praktische Verbesserungen für Betroffene zu erreichen, ausreichend ist.

Teil B

Entschädigung und Entlohnung für Betroffene von Menschenhandel in Deutschland

Machbarkeitsstudie für einen Rechtshilfefonds
Heike Rabe

Im zweiten Teil der Studie wird untersucht, inwieweit die Betroffenen von Menschenhandel in Deutschland in der Praxis für ihre Arbeit entlohnt und für ihre erlittenen Verletzungen entschädigt werden.

Die Ergebnisse und Empfehlungen der Studie bilden die Grundlage des Projekts „Zwangsarbeit heute- Die Rechte der Betroffenen stärken“, das am 2. Juni 2009 als Kooperationsprojekt zwischen dem Deutschen Institut für Menschenrechte und der Stiftung „Erinnerung, Verantwortung und Zukunft“ seine Arbeit aufgenommen hat.

Ergebnisse:

Betroffene von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung und zur Arbeitsausbeutung haben auf der Grundlage des deutschen Rechts in der Regel Schadenersatzansprüche gegen die Täter und Täterinnen, die sie entweder im Zusammenhang mit einem Strafverfahren oder unabhängig davon in einem Zivilverfahren geltend machen können. Daneben kann ihnen als ‚Opfer von Gewalttaten‘ unter bestimmten Voraussetzungen eine Entschädigung nach dem Opferentschädigungsgesetz ‚zustehen. Gegen ihre Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen können die Betroffenen den arbeitsgerichtlichen Weg zur Durchsetzung von Lohnansprüchen beschreiten.

Eine lückenhafte Praxis der Entschädigung und Entlohnung von Betroffenen des Menschenhandels

Die Studie hat gezeigt, dass trotz dieser Möglichkeiten die derzeitige Entschädigungspraxis in Deutschland nur eine quantitativ kleine Gruppe von Betroffenen des Menschenhandels umfasst. Expertinnen gingen davon aus, dass es sich hierbei um maximal ein Drittel der Frauen handelte, die in Strafverfahren wegen Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung ausgesagt haben. Die Täter haben dabei ein umfassendes Geständnis sowie die Zahlung einer Entschädigungssumme angeboten, die in der Regel zwischen 1.000 und 4.000 Euro lag, und damit weit hinter dem zurückblieb, was den Betroffenen zugestanden hätte.

Vereinzelt erlangten darüber hinaus Frauen, die in einem Strafverfahren als Zeuginnen aufgetreten sind, staatliche Entschädigungsleistungen auf der Grundlage des Opferentschädigungsgesetzes (OEG). Selbst in Regionen mit aktiven Fachberatungsstellen gegen Menschenhandel haben in den letzten Jahren nur wenige Betroffene überhaupt Anträge auf staatliche Leistungen gestellt. Die Verfahren vor den Versorgungsämtern dauerten durchschnittlich drei Jahre. In der Praxis warteten die Versorgungsämter üblicherweise auf den Ausgang des Strafverfahrens. Bewilligt wurden in Einzelfällen kleine Renten zwischen 130 und 300 Euro monatlich oder Therapien, Zahnersatz oder anderen ärztliche Leistungen.

Kehren die Betroffenen in ihre Herkunftsländer zurück, machen sie von dort aus in der Regel ihre Rechte nicht geltend.

Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen steht grundsätzlich unabhängig von einer

aufenthaltsrechtlichen oder arbeitsrechtlichen Legalität die Durchsetzung von Rechten aus ihrem Arbeitsverhältnis vor den Arbeitsgerichten offen. In welchem Ausmaß die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung ihre Rechte auf Lohn, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall etc. geltend machen, ist jedoch kaum bekannt. Einzelfälle sind dort sichtbar geworden, wo den Betroffenen im Hinblick auf Sprachmittlung, Information und Unterstützung ein passgenaues Angebot gemacht werden konnte. So haben z. B. vereinzelt Frauen, die als Haushaltskräfte ausgebeutet wurden, mit der Unterstützung von Fachberatungsstellen gegen Menschenhandel ihre Lohnansprüche gerichtlich oder außergerichtlich geltend gemacht. Männliche Betroffene aus den mittel- und osteuropäischen Ländern konnten mit Hilfe von Gewerkschaften und Beratungsstellen Lohnforderungen aufgrund von Entsendearbeit im Baugewerbe oder Saisonarbeit in der Landwirtschaft realisieren.

Ursachen

Hierfür wurden verschiedene Ursachen identifiziert. Folgende wurden von Expertinnen und Experten im Bereich des Menschenhandels am schwersten gewichtet:

- **Ein Teil der Betroffenen wird nicht als Opfer von Menschenhandel identifiziert**

Die staatliche Intervention sowie rechtliche und psychosoziale Unterstützung für Betroffene von Menschenhandel ist bisher überwiegend ausgerichtet auf den Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung, das heißt den Handel von Frauen und Mädchen in die Prostitution oder in prostitutionsnahe Bereiche. Darüber wird ein Teil der Frauen als Betroffene identifiziert.

Die Betroffenen von Arbeitsausbeutung werden bisher aufgrund des mangelnden Fachwissens der Kontrollbehörden noch selten- identifiziert und schwerpunktmäßig als irreguläre Migranten und Migrantinnen oder Personen ohne Arbeitserlaubnis wahrgenommen. Die Betroffenen selbst kennen in der Regel ihre Rechte nicht, werden häufig von ihren Arbeitgebern und Arbeitgeberinnen sozial isoliert und auch bewusst über ihre Rechte im Unklaren gelassen.

- **Das Hilfesystem ist bisher überwiegend auf Betroffene von sexueller Ausbeutung ausgerichtet**

In den auf Menschenhandel spezialisierten Strukturen gibt es noch kein flächendeckendes Beratungs- und Unterstützungsangebot für Betroffene von Arbeitsausbeutung.

- **Der Anspruch der Betroffenen auf Lohn und Entschädigung ist keine Priorität der professionellen Akteure**

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

Derzeit gibt es kein anschlussfähiges rechtsanwaltliches und psychosoziales Beratungskonzept im Hinblick auf den weiteren Ausbau der bestehenden

Entschädigungspraxis für Opfer von Menschenhandel. Wie kann das Thema in der Praxis der Strafverfolgung und Gerichte regelhaft verankert werden? Können andere Wege zur Entschädigung außerhalb des Strafverfahrens nutzbar gemacht werden? Wie können die Ansprüche der Klientinnen und Klienten nach Rückkehr in ihre Herkunftsländer gesichert werden? Dies sind Fragen, die derzeit nicht systematisch bearbeitet werden.

- **Die Betroffenen erhalten kein Geld von den Tätern und Täterinnen**

Ein Teil der Täter und Täterinnen sind vermögenslos bzw. auf ihr Vermögen kann nicht zugegriffen werden. Zum einen wird gegen vermögenslose Täter und Täterinnen der unteren Hierarchieebenen ermittelt. Zum anderen fehlt es aber sowohl bei der Polizei als auch der Staatsanwaltschaft an personellen Ressourcen sowie spezifischem Fachwissen, um die aus der Tat erlangten Vermögensvorteile für die Betroffenen sichern zu können.

- **Im Vordergrund staatlicher Maßnahmen steht häufig der illegale Aufenthalt der Betroffenen**

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

- **Für Betroffene von Menschenhandel bestehen hohe Hürden für die Geltendmachung von Ansprüchen nach dem Opferentschädigungsgesetz**

Der Zugang zu staatlicher Entschädigung auf der Grundlage des Opferentschädigungsgesetzes erweist sich in verschiedenen Aspekten als problematisch für Betroffene von Menschenhandel.

Insgesamt passen die Verläufe von Menschenhandel häufig nicht zu dem Bild einer Gewalttat wie es dem Opferentschädigungsgesetz zugrunde liegt. Menschenhandel verläuft häufig grenzüberschreitend, die Phase der erzwungenen Arbeit - sei es auf einer Baustelle oder in einem Bordell - dauert zum Teil über Monate oder Jahre. Gesundheitsschäden, insbesondere psychische Beeinträchtigungen, die in dieser Zeit verursacht werden, sind zum Teil nur schwer auf einen spezifischen tätlichen Angriff im Sinne des Opferentschädigungsgesetzes zurückzuführen. Darüber hinaus prägen teilweise Illegalität, Abhängigkeitsverhältnisse sowie eigene Migrationsziele die Tatverläufe und erschweren es den Betroffenen, sich unverzüglich gegen die Täter und Täterinnen zu stellen und passgenaue, anspruchsbegründende Informationen zu vermitteln und belegen. Die zum Teil mehrjährige Verfahrensdauer vor den Versorgungsämtern, hohe Beweisanforderungen und restriktive Auslegung der Tatbestandsvoraussetzungen stellen hohe Hürden bei der Geltendmachung der Ansprüche dar.

Empfehlungen

Aus der Untersuchung ergeben sich Empfehlungen hinsichtlich des Unterstützungssystems, der Rechtsdurchsetzung sowie der Vernetzung und des

politischem Handelns. Das Projekt „Zwangsarbeit heute - Betroffene von Menschenhandel stärken“, schließt daran an und setzt bereits einige der Empfehlungen um.

- **Auf der Ebene des Unterstützungssystems**

Das dreijährige Projekt enthält Fortbildungsangebote für Fachberatungsstellen gegen Menschenhandel, die sich auf die Rechtsansprüche der Klientinnen auf Schadensersatz und Lohn sowie deren Durchsetzung vor Gerichten und Behörden fokussieren.

Im Vordergrund eines Angebotes für RechtsanwältInnen steht der Erfahrungsaustausch zwischen den Professionellen über die Durchführung von Verfahren, mögliche Rechtswege und Prozessstrategien.

Zentraler Akteur für die Identifizierung der Betroffenen von Arbeitsausbeutung in vielen Branchen ist die Finanzkontrolle Schwarzarbeit. Im Rahmen einer Schulung sollen daher den Mitarbeitenden der Finanzkontrolle Kenntnisse über Menschenhandel sowie die Rechte der Betroffenen vermittelt werden.

- **Auf der Ebene der Rechtsdurchsetzung**

In ausgewählten Fällen wird Betroffenen von Menschenhandel dort, wo die staatliche Rechtshilfe zu kurz greift, modellhaft finanzielle Unterstützung gewährt, um mittel- bis langfristig damit das Thema Entschädigung und Entlohnung von „moderner Zwangsarbeit“ in der Rechtspraxis zu entwickeln und verankern.

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

Das bisherige Wissen im Hinblick auf die Verfahren über Entschädigung und Entlohnung basiert überwiegend auf Einzelfallschilderungen. Zur Generierung vertieften Wissens wird eine bundesweite Sammlung von Verfahren mit Bezug zu Entschädigung und Lohn initiiert. Auf dieser Grundlage erfolgt eine Analyse von „best and worst practice“-Fällen im Hinblick auf weitere Schwachstellen bei der Rechtsdurchsetzung.

- **Auf der Ebene der Vernetzung**

Das Projekt wird die Erfahrungen in Deutschland bei der Geltendmachung von Lohn und Entschädigung durch Betroffene des Menschenhandels in die sich auf der europäischen Ebene zu dem Thema beginnende Vernetzung einbringen und mit den Erfahrungen anderer Länder vergleichen.