

# Bekämpfung des Menschenhandels

Empfehlungen an Deutschland von der Expert\_innengruppe GRETA

## Information

**Die Konvention des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels ist in Deutschland seit 2012 geltendes Recht. Die Expert\_innengruppe GRETA hat nun im Juni 2019 ihren zweiten Bericht zur Umsetzung der Konvention in Deutschland vorgelegt. Im Folgenden werden die wichtigsten Empfehlungen daraus vorgestellt.**

Deutschland hat die Konvention des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels<sup>1</sup> 2012 ratifiziert. Damit wurde der Konventionstext als Ganzes innerstaatliches Recht<sup>2</sup> und Deutschland verpflichtet sich zur Umsetzung der einzelnen Vorgaben. Ob und wie das im Recht und in der Praxis auch tatsächlich geschieht, untersucht regelmäßig alle vier Jahre die 15-köpfige Expert\_innengruppe GRETA (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings<sup>3</sup>) in einem sogenannten internationalen Monitoringverfahren. Im Juni 2019 hat GRETA den zweiten Durchlauf für Deutschland abgeschlossen und einen Bericht<sup>4</sup> mit einer Reihe an Empfehlungen zur verbesserten Umsetzung der Konvention in Deutschland veröffentlicht.

### Das Monitoringverfahren durch GRETA

Im September 2017 begann das Monitoringverfahren mit der Aufforderung an Deutschland, einen umfangreichen Fragebogen mit Frist bis Anfang Februar 2018 auszufüllen. Der Fragenkatalog ist die Grundlage des Verfahrens. Er baut auf der ersten Monitoringrunde von 2015 auf, in der sich GRETA zunächst einen Überblick über die Implementierung von Maßnahmen in allen Bereichen der Konvention verschafft hat, und

legt jetzt einen Schwerpunkt auf die tatsächliche Umsetzung. Zusätzlich lag ein besonderes Augenmerk auf der spezifischen Verletzlichkeit von Kindern sowie neuen Entwicklungen im Bereich Menschenhandel. Unter der Federführung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (zuständig für die Gesamtkoordination des Themas Menschenhandel) ist zusammen mit den anderen Bundesressorts und den Ländern ein umfangreicher Bericht zum Umsetzungsstand der Konvention aus staatlicher Perspektive entstanden.<sup>5</sup> Dieser wurde durch Berichte der Zivilgesellschaft<sup>6</sup> ergänzt und im Rahmen eines einwöchigen Länderbesuchs Anfang Juni 2018 vertiefend diskutiert, bei dem sich GRETA mit Vertreter\_innen von Staat und Zivilgesellschaft in Bayern, Berlin, Brandenburg und Niedersachsen ausgetauscht hat.

Auf dieser Grundlage hat die Expert\_innengruppe einen Bericht erstellt, der einzelne positive Entwicklungen, insbesondere im Bereich der Gesetzgebung, hervorhebt (etwa die Reform der Straftatbestände des Menschenhandels, die Erweiterung der aufenthaltsrechtlichen Ansprüche, das Gesetz zur strafrechtlichen Vermögensabschöpfung). Darüber hinaus stellt GRETA aber im Schwerpunkt zum Teil erheblichen Weiterentwicklungsbedarf fest und formuliert eine Reihe an Empfehlungen für Bund und Länder zur vollständigen Umsetzung der Konvention in Deutschland. Wie andere Monitoring-Mechanismen von Menschenrechtsverträgen nimmt auch GRETA eine Abstufung der Empfehlungen anhand ihrer Dringlichkeit vor. So reichen die Empfehlungen von einer Einladung an den Staat, bestimmte

Maßnahmen zu erwägen, („invites the state to consider“) bis hin zu der dringenden Aufforderung, Defizite zu beseitigen („urges the German authorities to ...“). Die dringende Aufforderung „urge“ kennzeichnet die Situation, in der ein Gesetz, eine Richtlinie oder Strategie nicht in Übereinstimmung mit der Konvention ist oder die praktische Umsetzung konventionskonformer Regelungen nicht gewährleistet ist.

## Überblick zu den Empfehlungen

Der folgende Überblick beschränkt sich auf die Empfehlungen, die GRETA als besonders dringlich qualifiziert hat. Sie sind am Ende des Berichtes zusammengefasst und mit „Issues for immediate action“ (Themen mit unmittelbarem Handlungsbedarf) überschrieben. Der Vergleich zwischen den beiden Berichten aus 2015 und 2019 zeigt, dass Bund und Länder die dringlichen Empfehlungen aus der ersten Monitoringrunde bisher nur in Ansätzen umgesetzt haben. GRETA greift diese daher fast alle erneut auf, verstärkt und konkretisiert sie.

Empfehlungen der Expert_innengruppe GRETA	
2015	2019
Sicherstellung, dass die Definition von Menschenhandel im deutschen Strafrecht mit der Konvention übereinstimmt	Die Empfehlung wird mit der 2016 erfolgten Änderung des Strafgesetzbuches (§§ 232 und 233 StGB) als umgesetzt angesehen. Der Ausschuss empfiehlt, jetzt auf die praktische Anwendung der Normen zu fokussieren.
Entwicklung eines nationalen Aktionsplans gegen Menschenhandel, der alle Formen von Menschenhandel umfasst, inklusive Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung und Kinderhandel	Wörtliche Wiederholung der Empfehlung von 2015
Errichtung eines einheitlichen Datenerfassungssystems, über das aggregierte Daten zu Geschlecht, Alter, Art der Ausbeutung im Bereich Menschenhandel bei allen relevanten Akteuren generiert werden können	Wörtliche Wiederholung der Empfehlung von 2015 und explizite Erweiterung um <ul style="list-style-type: none"> <li>– Nichtregierungsorganisationen als relevanter Akteur der Datengenerierung</li> <li>– Statistische Erfassung der Bedenkfrist für Betroffene</li> <li>– Statistische Erfassung von Entschädigungsleistungen („invites“)</li> </ul>
Sicherstellung, dass alle potenziell Betroffenen die Bedenkfrist sowie Unterstützungsleistungen in dieser Phase erhalten, unabhängig von ihrer Kooperationsbereitschaft in einem Strafverfahren und bevor sie eine Aussage bei den Strafverfolgungsbehörden machen <ul style="list-style-type: none"> <li>– Dazu soll den Akteuren, die direkten Kontakt mit Betroffenen haben, wie etwa NGOs oder die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) eine formale Rolle im Identifikationsprozess gegeben werden.</li> <li>– Sie sollen mit einheitlichen Indikatoren und Leitlinien ausgestattet werden</li> <li>– und in die Lage versetzt werden verstärkt Betroffene aufzusuchen.</li> <li>– Für betroffene Kinder soll ein Verfahren zur Identifikation und zum Verweis an das spezialisierte Hilfesystem errichtet werden.</li> </ul>	Inhaltliche Wiederholung der Empfehlung von 2015 und <ul style="list-style-type: none"> <li>– explizite Erweiterung auf die Gruppe der Asylsuchenden über Training und Leitlinien für das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und die Aufnahmeeinrichtungen</li> <li>– Konkretisierung und Stärkung der Rolle der FKS: sie sollte ein Mandat für die Identifizierung und den Verweis der Betroffenen ins Hilfesystem erhalten</li> <li>– Erweiterung um die Ausstattung der Nichtregierungsorganisationen (NGOs) mit Ressourcen für die Identifikation von Betroffenen</li> <li>– Der Ausschuss begrüßt die Entwicklung eines Konzepts für ein Identifikations- und Verweisverfahren für Kinder auf Bundesebene und formuliert in einer neuen, umfangreichen Empfehlung die dringende Notwendigkeit, dieses Konzept in den Ländern zu implementieren, es mit Trainings zu flankieren und Ressourcen zu unterlegen.</li> </ul>
Sicherstellung, dass alle Betroffenen <b>Entschädigungsleistungen</b> erhalten können, unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus, der Ausbeutungsform und ohne dass sie körperliche Gewalt erfahren haben müssen Bereitstellung von Informationen für Betroffene über ihre Rechte	Wörtliche Wiederholung der Empfehlung von 2015 und Erweiterung um <ul style="list-style-type: none"> <li>– die Überprüfung der Effektivität von straf- und zivilrechtlichen Regelungen zur Gewährung von Schadenersatz für die Betroffene von Menschenhandel</li> <li>– Stärkung der RechtsanwenderInnen, damit sie Betroffenen unterstützen können, ihre Ansprüche auf Schadenersatz durchzusetzen.</li> </ul>

Empfehlungen der Expert_innengruppe GRETA	
2015	2019
Bereitstellung von <b>Unterstützungsleistungen</b> für Betroffene aller Formen von Menschenhandel, inklusive Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung, und Kinderhandel	Inhaltliche Wiederholung der Empfehlung von 2015 mit einer Fokussierung auf die Unterstützung von <ul style="list-style-type: none"> <li>- männlichen Betroffenen, auch in Bezug auf eine sichere Unterbringung</li> <li>- unbegleitete und von ihren Eltern getrennt Minderjährige</li> </ul>
	Zusätzliche umfangreiche Empfehlung zur <b>Prävention</b> , beispielsweise: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortbildung aller relevanten Akteure zu Menschenhandel und Opferrechte, insbesondere der Strafverfolgung und Justiz wie FKS, Staatsanwaltschaft, Gerichte</li> <li>- Stärkung der Beobachtung von Vermittlungsagenturen</li> <li>- Zielgruppenspezifische Aufklärung unter Arbeitsmigrant_innen über bestehende Risiken</li> </ul>

### Weiterentwicklung von Rahmenbedingungen

Prominent stehen Empfehlungen, die sich auf den in der Konvention geforderten Aufbau von Rahmenbedingungen für eine effektivere Bekämpfung von Menschenhandel beziehen. So drängt das Expert\_innengremium die Bundesregierung erneut, einen nationalen Aktionsplan aufzulegen, der alle Formen von Menschenhandel, inklusive Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung, und Kinderhandel umfasst. Hintergrund der Empfehlung ist, dass es zwar einzelne Aktionspläne gibt, wie zum Beispiel den Aktionsplan zu Wirtschaft und Menschenrechten aus dem Jahr 2016,<sup>7</sup> oder die Strategie des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zu Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung. Diese betreffen aber nur einzelne Aspekte von Menschenhandel beziehungsweise es handelt sich dabei nicht um ein abgestimmtes Regierungsvorhaben. Nach wie vor gibt es keine umfassende nationale Strategie, die sich auf Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung, der Arbeitsausbeutung, des Organhandels, der Betteltätigkeit sowie Kinderhandel bezieht und die Rechte der Betroffenen wie die Strafverfolgung gleichermaßen mit konkreten, zwischen den Ressorts abgestimmten Maßnahmen adressiert.

Nach wie vor sieht das Gremium dringenden Bedarf, ein einheitliches Datenerfassungssystem zu errichten, über das aggregierte Daten zu Geschlecht, Alter und Art der Ausbeutung im Bereich Menschenhandel bei allen relevanten

Akteuren generiert werden können; zu diesen zählt es in der Empfehlung von 2019 ausdrücklich auch NGOs. GRETA hält es außerdem für erforderlich, statistisch zu erfassen, wie häufig Betroffene eine Bedenkfrist erhalten. Diese Empfehlung ist auf die sehr dünne statistische Datenlage in Deutschland zurückzuführen, die zudem überwiegend auf die polizeiliche Ermittlungsarbeit beschränkt ist. Der menschenrechtsbasierte Ansatz der Konvention verlangt aber darüber hinaus, dass insbesondere Daten zur Verwirklichung der Betroffenenrechte zu erheben sind. So kann derzeit beispielsweise nicht beantwortet werden, wie viele Betroffene eine Bedenkfrist erhalten. Selbst einfache quantitative Angaben darüber, wie der Staat die Rechte der Betroffenen – auf Sozial- oder Gesundheitsleistungen, aufenthaltsrechtliche Regelungen oder Entschädigung – gewährleistet, sind nicht verfügbar. Bisher wurde kein Gesamtkonzept erstellt, welche Daten mit welcher Methode durch welche Stellen erhoben werden sollten, um Entwicklungen und die Wirksamkeit der ergriffenen Maßnahmen im Bereich Menschenhandel sinnvoll messen und abbilden zu können.

### Identifizierung und Unterstützung der Betroffenen

Zwingende Voraussetzung für die effektive Bekämpfung von Menschenhandel ist die Identifizierung der Betroffenen. Darüber hinaus werden diese nur bereit und in der Lage sein, ihre Rechte durchzusetzen oder in einem Verfahren gegen die Täter\_innen auszusagen, wenn sie Sicherheit, eine fachgerechte Unterstützung und Sozialleistungen

erhalten. Das können abhängig von der Person zum Beispiel eine geschützte Unterbringung, Jugendhilfemaßnahmen, psychosoziale Unterstützung, Rechtsberatung etc. sein. Die Identifizierung erfordert beispielsweise Wissen bei Polizei, Staatsanwaltschaft, der FKS, Jugendämtern und dem BAMF. Auch irreguläre Migrant\_innen, männliche Bauarbeiter oder „Bettelkinder“ können von Menschenhandel betroffen sein und haben Rechte auf eine Bedenkfrist, eine Aufenthaltserlaubnis sowie SGB-, KJHG-Leistungen oder Ansprüche nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Hieran mangelt es nach wie vor. Vor dem Hintergrund der zentralen Bedeutung von früher Identifizierung und Unterstützung ist es nicht verwunderlich, dass GRETA auf diese Empfehlung aus der letzten Monitoringrunde erneut einen Fokus legt und betont, dass diese Leistungen Betroffenen zustehen, unabhängig von ihrer Kooperationsbereitschaft in einem Strafverfahren und bevor sie eine Aussage bei den Strafverfolgungsbehörden machen. Dazu soll den Akteuren, die direkten Kontakt mit Betroffenen haben, wie etwa NGOs oder der FKS, eine formale Rolle im Identifikationsprozess gegeben werden. Sie sollen mit einheitlichen Indikatoren und Leitlinien ausgestattet werden und über mehr Ressourcen in die Lage versetzt werden, proaktiv Zugang zu den Betroffenen zu suchen.

### **Entschädigung**

Bereits 2015 hat GRETA die Bedeutung von Artikel 15 der Konvention herausgestellt und dringend empfohlen sicherzustellen, dass alle Betroffenen Entschädigungsleistungen erhalten können, unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus, von der Ausbeutungsform und ohne dass sie körperliche Gewalt erfahren haben müssen. Dies wird in dem aktuellen Bericht wörtlich wiederholt sowie über weitere Ausdifferenzierungen konkretisiert und erweitert. Einige Kritikpunkte von GRETA wie die gesetzlichen Ausschlüsse<sup>8</sup> im derzeit geltenden Opferentschädigungsgesetz (OEG) werden aktuell in einer Gesetzesreform zum Teil adressiert. Unabhängig davon erhalten Betroffene derzeit aufgrund langer, aufwendiger Verfahren und hoher Hürden in straf- und zivilrechtlichen Verfahren tatsächlich kaum Entschädigungsleistungen. Auf der Basis von entsprechenden Rückmeldungen aus der Praxis sowie der Sichtung einzelner Gerichtsurteile empfiehlt GRETA daher dringend die Überprüfung der Effektivität von rechtlichen Regelungen zur

Gewährung von Schadensersatz für die von Menschenhandel Betroffenen. Flankierend dazu hält die Expert\_innengruppe es für geboten, Rechtsanwender\_innen auf diesem Gebiet zu qualifizieren.

Die Umsetzung von Artikel 15 – Entschädigung der Betroffenen – wird ein Thema sein, das der Ausschuss weiter verfolgt. Der Fragenkatalog für die dritte Monitoringrunde beschränkt sich auf den thematischen Fokus „Access to justice and effective remedies“ (Zugang zum Recht und wirksame Rechtsbehelfe) und enthält zwei umfangreiche Fragenkomplexe zu staatlicher Entschädigung sowie Schadensersatzleistungen durch die Täter\_innen. Nach der aktuellen Planung des Europarates werden Bund und Länder ab September 2021 erneut mit der Frage konfrontiert sein, inwieweit Deutschland ein System vorhält, dass es Betroffenen nicht nur rechtlich, sondern auch tatsächlich ermöglicht, ihre Ansprüche auf Schadensersatz durchzusetzen.

### **Fazit**

Nach den größeren Gesetzgebungsvorhaben, wie der Reform der Straftatbestände, der Änderung aufenthaltsrechtlicher Bestimmungen für Betroffene oder der Einführung des Prostituiertenschutzgesetzes, ist es in den letzten Jahren auf struktureller Ebene ruhig geworden um das Thema Menschenhandel. Dies zeigt deutlich auch der Vergleich der Empfehlungen aus den Jahren 2015 und 2019, die das Expert\_innengremium des Europarates GRETA als Ergebnis seiner ersten beiden Monitoringrunden an die Bundesregierung gerichtet hat. Die Liste der Empfehlungen aus dem Jahr 2019 ist nicht etwa kürzer, sondern insgesamt länger geworden. Die vordringlichen Empfehlungen bleiben an vielen Stellen deckungsgleich. Zwar sind diese Empfehlungen rechtlich nicht bindend. Mit der Ratifikation eines menschenrechtlichen Vertrages verpflichtet sich der Staat aber zumindest zu einer ernsthaften Auseinandersetzung mit ihnen. Dieser Prozess steht jetzt an. Geeignete Gremien dafür sind beispielsweise die Ausschüsse von Bundestag und Landtagen zu Arbeit, Soziales, Frauen, Kindern, Innen und Recht, die entsprechenden Fachministerien sowie die Runden Tische in Bund und Ländern zur Bekämpfung von Menschenhandel.

Bereits in der letzten Legislaturperiode gab es eine Verständigung der Bundesressorts darüber, auf Bundesebene eine Koordinierungsstruktur sowie eine unabhängige Berichterstattungsstelle zur effektiven Bekämpfung von Menschenhandel einzurichten. Damit würden Strukturen geschaffen, mit denen viele der dringend empfohlenen

Maßnahmen – Datenerfassungssystem, Aktionsplan, Trainings für Rechtsanwender\_innen, Überprüfung von Gesetzen, Entwicklung von Leitlinien – umgesetzt werden könnten oder die bei der Umsetzung unterstützend wirken könnten. Auch aus diesem Grund empfiehlt GRETA die Umsetzung dieses Beschlusses.

- 
- 1 Council of Europe (2005): Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels. Treaty Series – No. 197. Non official translation in German. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168047c9dd> (abgerufen am 25.06.2019).
  - 2 Gesetz zu dem Übereinkommen des Europarats vom 16. Mai 2005 zur Bekämpfung des Menschenhandels vom 12. Oktober 2012, Bundesgesetzblatt, 2012, Teil II, Nr. 31.
  - 3 Siehe <https://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/greta> (abgerufen am 25.6.2019).
  - 4 Council of Europe, GRETA (2019): Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Germany. Second evaluation round. <https://rm.coe.int/greta-2019-07-fgr-deu-en/1680950011> (abgerufen am 25.6.2019).
  - 5 Council of Europe, GRETA (2018): Reply from Germany to the Questionnaire for the evaluation of the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the Parties. Second evaluation round (Reply submitted on 5 February 2018). <https://rm.coe.int/greta-2018-3-rq2-deu/168078b19c> (abgerufen am 25.6.2019).
  - 6 Siehe beispielsweise: 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: [https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user\\_upload/medien/Publikationen\\_KOK/Bericht\\_des\\_KOK\\_an\\_GRETA\\_2.Evaluierungszyklus\\_01.03.2018.pdf](https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user_upload/medien/Publikationen_KOK/Bericht_des_KOK_an_GRETA_2.Evaluierungszyklus_01.03.2018.pdf) (abgerufen am 25.06.2019).
  - 7 Bundesregierung (2017): Nationaler Aktionsplan. Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. 2016 – 2020. [https://www.csr-in-deutschland.de/SharedDocs/Downloads/DE/NAP/nap-im-original.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.csr-in-deutschland.de/SharedDocs/Downloads/DE/NAP/nap-im-original.pdf?__blob=publicationFile&v=3) (abgerufen am 25.06.2019).
  - 8 Das Opferentschädigungsgesetz setzt den rechtmäßigen Aufenthalt der Betroffenen sowie körperliche Gewalt voraus und schließt damit irreguläre Betroffene oder solche, die „nur“ psychische Gewalt erlebt haben, von dem Anspruch auf staatliche Entschädigung derzeit weitestgehend aus.

---

## Impressum

Information Nr. 28 | Juli 2019 | ISSN 2509-9493 (PDF)

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](mailto:info@institut-fuer-menschenrechte.de)  
[www.institut-fuer-menschenrechte.de](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de)

AUTORIN: Heike Rabe

© Deutsches Institut für Menschenrechte, 2019

## Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. 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 der UN-Behindertenrechtskonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.